

La tenencia de la tierra en la Constitución pactada en el Congreso

El problema de la tenencia de la tierra es, sin lugar a dudas, uno de los más acuciantes de la sociedad boliviana y acaso el que más nítidamente refleja las contradicciones entre sectores opuestos de la población: los excluidos y arrebatados de los medios para la subsistencia y el de los sectores todo poderosos, enquistados en el poder político y económico por décadas y enriquecidos a través de la usurpación de la tierra y la consolidación de inmensos latifundios que aunque prohibidos por la Constitución, han sido la fuente de su riqueza y su poder.

No es extraño entonces que a lo largo del proceso Constituyente, el tema agrario se convirtiera en un obstáculo para el arribo de consensos y que a lo largo de la gestión del Presidente Evo Morales, las reformas en el tema se convirtieran en fuente de conflictos y violencia.

Desde el 2006, el gobierno de Evo Morales inició lo que se dio en llamar

la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, anunciada como la normativa legal que pondría fin a la inequitativa tenencia de la tierra y permitiría la abolición del latifundio. La Ley fue aprobada a pesar de la férrea oposición de los partidos de derecha y en medio de una marcha indígena y campesina que se movilizó desde el oriente hasta La Paz con el objetivo de garantizar su aprobación. El gobierno consiguió vencer la unidad de los partidos opositores y aprobar la nueva ley que se convirtió de inmediato en razón de la protesta de los latifundistas que han man-

tenido el firme desacato a la normativa. La Ley, reglamentada un año después, está actualmente en vigencia pero una impugnación espera a ser resuelta en el Tribunal Constitucional, dominado hasta ahora por los partidos de derecha, sin el quórum necesario para pronunciarse al respecto.

En Septiembre del 2007, el capítulo de Tierra y Territorio, tratado en la Asamblea Constituyente no alcanzó consenso en la comisión respectiva, pero el informe de mayoría - al igual que el resto del texto constitucional-, fue aprobado en la Asamblea con excepción del artículo referido a la extensión máxima de la superficie agraria que se puede tener en propiedad. Este único artículo que no arribó a consenso en la Asamblea, debe, por ley, ser sometido a referéndum dirimitorio y el resultado incorporado al texto constitucional que fue -en todo lo demás- aprobado por mayoría calificada (2 tercios de votos de los constituyentes), tal y como lo estipulaba la ley y demandaban los partidos y sectores de la oposición.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución se convirtió para los sectores económicamente poderosos en objeto de ataque y la oposición a su aprobación derivó en acciones sediciosas, incluyendo el intento de golpe de Estado de septiembre del 2008. Por parte del gobierno y a pesar del apoyo de sectores campesinos, indígenas, trabajadores y hasta intelectuales que ratificaron con 67% de votos el mandato presidencial en agos-

Escasas 100 familias son propietarias de 25 millones de hectáreas, en tanto 2 millones de familias campesinas trabajan en cinco millones de hectáreas.

(Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del 2005)

Algunos predios con grandes extensiones, dotadas en las tierras bajas

Propietario	Propiedad	Nº Dotaciones	Hectáreas	Provincia/Depto
Familia Antelo		12	116.647	Ñuflo Chavez/Santa Cruz
Jaime Villarroel Durán		6	19.490	Cordillera/Santa Cruz
Familia Gutiérrez		5	96.874	Cordillera/Santa Cruz
Familia Paz Hurtado		5	76.000	Obispo Santistevan /Santa Cruz
Familia Saavedra Bruno		9	31.309	G. Busch y Velasco /Santa Cruz
Nelly Paz de Barbery		3	20,877	Obispo Santisteban/Santa Cruz
Familia Gasser Bowles		7	72.407	Santa Cruz/Beni
Familia Elsner		7	115.646	Santa Cruz/Beni
Familia Hecker		14	92.289	Pando/Beni
Humberto Delgado	Santa María	1	20.000	Beni
José Carruty Navarro	El Palmar	1	20.260	Beni
Guillermo Bauer Elsner	Elsner Hnos.	1	73.690	Beni
José Morales Sivaut		4	101.598	Beni
Fernando Muñoz Vargas	Rapulo Ltda.	1	42.542	Beni
Ismael Gamarra	Concepción	1	17.872	Pando
Máximo Gamarra	La Castañita	1	19.566	Pando
Carlos Sonnesnschein	San Pedro y Contravaricia	1	21.773	Pando
Familia Peñaranda		4	11.812	Pando
Hugo Pardo Rojas	El Chivé	1	39.487	Pando
Sinforoso Leigue	Campo Esperanza	1	22.500	Pando

to, el Proyecto de Constitución aprobado por los asambleístas estuvo siempre sujeto a negociación en aras de lograr un pacto político que diera condiciones para la gobernabilidad y paz social.

En octubre del 2008, tras la resistencia popular al intento de golpe de Estado impulsado desde prefecturas y cívicos de oposición y con el apoyo contundente de UNASUR, el gobierno profundizó su iniciativa de diálogo e instaló una primera negociación que, a pesar de no ser suscrita por los prefectos opositores, terminó con la modificación del capítulo de autonomías. En el marco de una multitudinaria e inédita marcha popular en exigencia de la aprobación de la ley de convocatoria a referéndum constituyente, el gobierno volvió a insistir en la negociación con la derecha, permitiendo esta vez, que el Congreso usurpara el papel Constituyente de la Asamblea y concertando la modificación de 101 de los 411 artículos y 8 de 10 disposiciones transitorias aprobadas en diciembre 2007 por los asambleístas. Las modificaciones incluyen temáticas como la autonomía, el control social,

recursos naturales, organización económica y caracterización del Estado, soberanía y artículos del capítulo de Tierra y Territorio, de alta sensibilidad para los sectores populares.

A pesar del Pacto alcanzado y con el referendo en puertas, prefecturas opositoras y comités cívicos dieron inicio a la campaña por el NO argumentando que aún con las modificaciones consensuadas, el texto de nueva CPE encerraba un proyecto político totalitario. Los movimientos sociales en su mayoría, cerraron filas en apoyo al gobierno que dio inicio a la campaña por el SI, sorteando el debate sobre el alcance de las modificaciones hechas al texto y señalando –ante algunas dudas manifestadas por escasos sectores- que los cambios no había modificado ni el fondo, ni la esencia del texto aprobado por los asambleístas en Oruro en diciembre del 2007.

Así las cosas, era previsible que el 25 de enero, la nueva Constitución Política fuera aprobada sin mayores contratiempos y que sea hasta después, que los movimientos sociales y sectores populares vayan dando cuenta de lo que

El Proyecto de Constitución se convirtió para los sectores económicamente poderosos, en objeto de ataque y la oposición a su aprobación que derivó, en acciones sediciosas incluyendo el intento de golpe de Estado de septiembre del 2008.

Se exige del cumplimiento de estos límites a las propiedades adquiridas con anterioridad a la aprobación de la Nueva CPE

El elemento de la irretroactividad resulta inadmisibles si tomamos en cuenta que toda normativa tendiente a corregir una estructura agraria injusta y excluyente implica en sí misma retroactividad. Admitir la legitimidad de la irretroactividad pactada en el Congreso es cerrar camino a cualquier reforma agraria, no digamos a la profunda transformación que el gobierno dice impulsar. Más aún, resulta incomprensible cuando el latifundio está proscrito en la Constitución vigente y por ende, toda propiedad latifundista, más allá del mecanismo de su adquisición o el trabajo que en ella se haga, resulta estar ahora mismo al margen de la ley.



Foto: abt.bo

La concentración de la propiedad agraria en manos de unos cuantos es sinónimo del aberrante sistema de explotación económica y opresión política y social que ha hecho que Bolivia - un país con vastas riquezas naturales-, sea paradójicamente uno de los países con mayores niveles de pobreza y exclusión en América Latina.



Foto: abi.bo

en concreto han supuesto las negociaciones y modificaciones pactadas en el seno del Congreso.

Las modificaciones del tema agrario en el proyecto consensuado de Constitución

El Tema Agrario es uno de los temas que mayor importancia tiene para campesinos, indígenas y colonizadores, pero también para millares de despojados de la tierra que tienen como destino engrosar los cordones de miseria de los centros urbanos de las principales capitales de departamento. Para estos sectores, una redistribución justa de la tierra es vital; redistribución que inevitablemente pasa por afectar las posesiones (en su mayoría ilegales) de poderosos propietarios que han consolidado bajo privilegios dados por gobiernos anteriores, extensos, latifundios aún cuando el latifundio está prohibido legalmente desde la Reforma Agraria de 1953. Para el país, lograr un acceso equitativo a la tierra y promover su uso productivo y sustentable, es -a estas alturas- un asunto impostergable. La concentración de la propiedad agraria en manos de unos cuantos es sinónimo del aberrante sistema de explotación económica y opresión política y social que ha hecho que Bolivia -un país con vastas riquezas naturales- sea paradójicamente uno de los países con mayores niveles de pobreza y exclusión en América Latina.

La relación entre desigualdad social, pobreza y tenencia de la tierra fue destacada en el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del 2005 que reconoce en la desigualdad de la distribución de tierras, el motor de los constantes con-

flictos y la causa principal de la inestabilidad política. El informe advierte que la persistencia de esta desigualdad torna inviable la democracia y la convivencia pacífica en el país. Los datos arrojados en aquel informe hablan por sí mismos: escasas 100 familias son propietarias de 25 millones de hectáreas, en tanto 2 millones de familias campesinas trabajan en cinco millones de hectáreas.

La ley de Reconducción de la Reforma Agraria del gobierno actual, tiene entre sus méritos el precisar el concepto de la función económica social (FES) y establecer su cumplimiento y verificación "en terreno" como el mecanismo central para conservar el derecho propietario de la tierra. Con esta ley, los latifundistas vieron en riesgo sus intereses sustentados en la acumulación improductiva de inmensas tierras de "engorde". Sin embargo, la medida, aunque supone un avance, no resulta suficiente para alcanzar el fin del latifundio. De ahí que el proyecto de Constitución aprobado en la Asamblea, en su capítulo de Tierra y Territorio, además de constitucionalizar el avance logrado en la ley, estableció límites máximos a la superficie de tierra que se puede poseer. Esos límites no consensuados por los constituyentes, deben someterse a referendo para establecer su extensión máxima entre dos opciones: 5.000 o 10.000 hectáreas.

En este aspecto, el texto modificado y consensuado entre el gobierno y la oposición presenta un cambio sustancial al añadir un nuevo artículo mediante el cual se exime del cumplimiento de estos límites a las propiedades adquiridas con anterioridad a la aprobación de la

Nueva CPE y estableciendo la irretroactividad de la ley en materia agraria.

La concesión, aunque minimizada por las autoridades de gobierno, resulta de envergadura si se toma en cuenta que el latifundio no es un riesgo que se busca evitar, sino un mal que carcome profundamente a la sociedad. El informe de Naciones Unidas al que se hace referencia párrafos adelante, lo evidencia y lo corroboran otros estudios, incluyendo los presentados por el Viceministerio de Tierras y los datos publicados en el año 2005 por el Actual Ministro de Desarrollo Rural

El elemento de la irretroactividad resulta inadmisibles si tomamos en cuenta que toda normativa tendiente a corregir una estructura agraria injusta y excluyente implica en sí misma retroactividad. Admitir la legitimidad de la irretroactividad pactada en el Congreso es cerrar camino a cualquier reforma agraria, no digamos a la profunda transformación que el gobierno dice impulsar. Más aún, resulta incomprensible cuando el latifundio está proscrito en la Constitución vigente y por ende, toda propiedad latifundista, más allá del mecanismo de su adquisición o el trabajo que en ella se haga, resulta estar ahora mismo al margen de la ley.

El cumplimiento de la Función Económica Social, constitucionalizado en el texto pactado, supone una herramienta de lucha contra el latifundio pero, queda reducida a un mecanismo que por sí solo es insuficien-

te y que ha demostrado que su efectividad está directamente relacionada a la voluntad política de los gobiernos de turno. Los ardides para sortear este mecanismo están ampliamente ensayados y serán sin lugar a duda, objeto de perfeccionamiento. No se olvide que al sistema latifundista de tenencia de la tierra, corresponde un sistema político de concentración del poder en pocas manos que redundan en impunidad y que, sumado a la deficiente capacidad estatal para verificar y hacer cumplir la FES, reduce el optimismo sobre una transformación real del sistema agrario en el país. Lo cierto es que, con la modificación acordada, se renuncia al marco jurídico imprescindible para revertir el injusto sistema de tenencia de la tierra y que se ha dejado abierta la puerta a su consolidación legal, pues a partir de ahora, ingentes extensiones de tierra en posesión de una sola persona resultan no ser contrarios al interés social, si consiguen cumplir con los requisitos de antigüedad y productividad, aún cuando esta última, en definitiva, redunde en exorbitantes ganancias para un solo individuo y limite el acceso a los medios de subsistencia de miles de personas.

La supervivencia del sistema latifundista, termina siendo oxigenada

Una redistribución justa de la tierra es vital; redistribución que inevitablemente pasa por afectar las posesiones (en su mayoría ilegales) de poderosos propietarios que las han consolidado bajo privilegios dados por gobiernos anteriores.

Que la lucha contra el latifundio no es cosa fácil, ha quedado demostrado. Nadie pone en duda que tocar los intereses de las élites latifundistas implica, no sólo firmeza y voluntad política, sino que es prácticamente imposible sin el apoyo popular.

por otras modificaciones que no hacen al Capítulo de Tierra y Territorio, sino a otros que están estrechamente vinculados. Es el caso del capítulo sobre Autonomías que ha dado capacidad legislativa a los gobiernos autónomos y redistribuido las competencias asignadas. El Estado posee ahora menores competencias privativas en el tema agrario, pudiendo delegar facultades reglamentarias y ejecutivas sobre aspectos como la administración agraria y el régimen de tierras, facultades que deben definirse en una ley permeable también a la negociación. La Autonomía implicará la descentralización de entidades como el INRA y aún cuando la Autoridad Máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, compete exclusivamente al Presidente, es lógico que los alcances del nuevo régimen descentralizado acarrearán obstáculos mayores a la Política General de Tierra y Territorio que pretende reformar la estructura agraria en el país.

Otra modificación sensible se registra en el artículo 315 que reconoce la propiedad de tierra cuando ésta sea “utilizada para el cumplimiento del objeto de creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios”. El alcance

del artículo valida el derecho propietario sobre tierras que no son utilizadas como medio de producción, sino como capital, lo que da pie a entender que se validaría así el cumplimiento de la FES aún cuando los predios sean ociosos e improductivos.

Finalmente la eliminación del párrafo II de lo que es ahora la disposición

transitoria sexta, resulta otra concesión a las poderosas élites latifundistas que detentan derechos propietarios obtenidos de manera fraudulenta, ilegal, bajo prebenda política y tráfico de influencias. El párrafo eliminado consignaba un plazo de un año para revisar los derechos otorgados que han derivado en el acaparamiento de la tierra.

Los argumentos esgrimidos a favor de las modificaciones hechas, dan cuenta de la necesidad de condiciones para la gobernabilidad, de la necesidad de arrebatar la iniciativa política a la oposición que amenazaba con el separatismo y de garantizar una relativa paz social. Y en efecto, la confrontación política ha bajado los niveles de violencia, la derecha se ha visto fraccionada y la gobernabilidad, al menos coyunturalmente, parece despojada de algunas presiones. Sin embargo, el precio de estos logros, que no son logros temporales, ha incluido la misma institucionalidad del gobierno, que no ha escatimado en avalar la usurpación del papel de la Asamblea Constituyente consagrado en la Constitución, ni en violentar los resultados del referéndum revocatorio que ratificó por dos tercios de los electores el mandato presidencial (el Pacto Político incluye el recorte negociado de ese mandato en un año, contraviniendo los resultados de la consulta popular).

Que la lucha contra el latifundio no es cosa fácil, ha quedado demostrado. Nadie pone en duda que tocar los intereses de las élites latifundistas implica, no solo firmeza y voluntad política, sino que es prácticamente imposible sin el apoyo popular. El apoyo popular al gobierno es incuestionable y es también incuestionable la aberrante, violenta y sediciosa reacción de los terratenientes en defensa de sus ilegales privilegios. Pero es también una realidad objetiva que el consenso en este tema es imposible y que el Pacto Político alcanzado ha implicado la renuncia de logros que han costado al pueblo boliviano lucha y sangre ■