



**FORTALECIMIENTO  
DE CAPACIDADES  
EN GESTIÓN CONSTRUCTIVA  
DE CONFLICTOS**

**Unión Europea**  
**Programa de las Naciones para el Desarrollo**  
**Fundación UNIR Bolivia**

# **Análisis de conflictos agrarios**

**Juan José Gamarra Cano**

COMUNIDAD DE PRÁCTICA  
EN DIÁLOGO Y TRANSFORMACIÓN  
DE CONFLICTOS

Bolivia, 2013



**Fortalecimiento  
de capacidades  
a actores estratégicos  
en gestión de conflictos  
de límites territoriales y  
socioambientales**

## ANÁLISIS DE CONFLICTOS AGRARIOS

**Juan José Gamarra Cano**

El recurso tierra en nuestro país es todavía un tema pendiente de conclusión, tanto en lo referente a la delimitación individual o colectiva, así como al aprovechamiento. Asimismo, un tema en discusión es el reconocimiento de territorio a naciones que han coexistido en el devenir del tiempo y que a la fecha reclaman la restitución de lo que consideran suyo.

Para regularizar estos aspectos, y tras un proceso de Reforma Agraria iniciado el 2 de agosto de 1953 con el Decreto Ley N° 3464, -mismo que no logro los resultados pretendidos- en el año 1996 se promulga la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que considera el saneamiento como un procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y que tiene como una de sus finalidades la promoción de la conciliación como un medio de resolución de controversias por la vía extrajudicial.

A la fecha los conflictos que subsisten en el área rural de nuestro país y que están relacionados con el recurso tierra y/o el territorio, han tomado escena nuevamente en la ejecución del proceso de saneamiento señalado en la Ley N° 1715 y aparentemente serán todavía una constante en nuestro país.

Uno de los factores que han hecho difícil este proceso, es el factor conflicto que existe en el área rural, que por lo general resulta de la imprecisión que existe en la delimitación predial, aunque también existen los que resultan de la delimitación político administrativa u otros que no son de menor importancia y que no han tenido un tratamiento adecuado en el devenir del tiempo.

En el año 1996, con la promulgación de la Ley N° 1715, inicio un nuevo proceso que pretendía dar solución a todos estos conflictos por la vía del saneamiento de tierras, incorporando entre una de sus bondades la conciliación como medio alternativo de resolución de conflictos como vía expedita para solucionar el conflicto y regularizar el derecho de propiedad agraria.

Sin embargo, la ley solo establece un marco legislativo que le permite de forma enunciativa la gestión de conflictos. Por lo que, el año 2000 con Resolución Administrativa N° RES ADM - 128/2000 de fecha 3 de octubre del año 2000 se aprueba el nuevo “Procedimiento de Conciliación de Conflictos Relacionados con la Posesión y la Propiedad Agraria” como instrumento diseñado para generar condiciones para atender los detalles que atingen a todo proceso que se identifique con conflicto. Posteriormente en la gestión 2010, se desarrolla al interior del INRA el Manual de Conciliación y Gestión de Conflictos que permite una mejor atención y gestión de dichos procesos.

Y de la revisión de la norma legal se entiende que El INRA tiene como atribuciones, la de “sustanciar y resolver los procesos de reversión, expropiación, distribución de tierras fiscales y el saneamiento de la propiedad agraria”<sup>1</sup>; Así también, la de “promover la conciliación y resolver los conflictos emergentes de la posesión y el derecho de propiedad agraria.”<sup>2</sup>

Es así, que en áreas determinadas existen tres momentos de gestión establecidos en el Reglamento Agrario que señala “el procedimiento de conciliación de conflictos relacionados

---

<sup>1</sup> Artículo 45, inciso c) Decreto Supremo N° 29215.

<sup>2</sup> Artículo 46, inciso i) Decreto Supremo N° 29215.

con la posesión y la propiedad agraria, promovido de oficio o, a instancia de parte interesada, de aplicación en áreas de saneamiento antes, durante o después de su sustanciación”.<sup>3</sup>

De ahí que, durante la ejecución del saneamiento del derecho propietario en predios del área rural se identifica problemas de linderos, delimitación político administrativa, avasallamiento, despojo, problemas de organizaciones y otros que paralizan o retrasan el proceso y tiene origen en la o las pretensiones de recursos naturales.

En este contexto el INRA es la institución llamada por ley a gestionar los procesos con conflicto existentes e identificados en el área rural del territorio nacional y para esto cuenta con la normativa que se señala a continuación:

“Promover la conciliación y resolver los conflictos emergentes de la posesión y el derecho de propiedad agraria.”<sup>4</sup>

Señala también como una de sus finalidades “la conciliación de conflictos relacionados con la posesión y la propiedad agraria”<sup>5</sup> como medio alternativo de resolución de conflictos para cumplir con el objeto del saneamiento y otorgar seguridad jurídica a los beneficiarios del proceso.

Sustentado su actuar en el objeto descrito en la norma, como “El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.”<sup>6</sup>

Teniendo como principio rector el control del Estado debido a que “las normas que regulan la función social y la función económico social, son de orden público, por lo tanto son de cumplimiento obligatorio e irrenunciables por acuerdo de partes”<sup>7</sup>

Con apoyo en la normativa legal señalada, es necesario definir dos elementos importantes en la gestión de conflictos en saneamiento:

**Conflicto en el proceso de saneamiento.**- Es la diferencia que existe entre partes, por el uso, aprovechamiento o propiedad de recursos naturales.<sup>8</sup>

**Parte en el proceso de saneamiento**<sup>9</sup>.- Persona o grupo con pretensiones contrapuestas a otra persona o grupo que se disputan el uso, aprovechamiento o propiedad de recursos naturales.

Una de las conclusiones a las que arriba Marcelo Fernández sobre el INRA en el libro Modos Originarios de Resolución de Conflictos en Pueblos Indígenas de Bolivia señala que “...Aunque algunos técnicos demostraron tener una comprensión profunda del Ayllu, de sus procedimientos de negociación y de su manejo territorial, en todos los casos se trata de un conocimiento empírico que no fue transmitido por la institución ni tampoco sistematizado por ella.”<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 468. Decreto Supremo Nº 29215

<sup>4</sup> Artículo 46, inciso i) Decreto Supremo Nº 29215.

<sup>5</sup> Artículo 66 numeral 3, Ley Nº 1715.

<sup>6</sup> Artículo 64, Ley Nº 1715.

<sup>7</sup> Artículo 155, párrafo final, D.S. Nº 29215

<sup>8</sup> Definición propia.

<sup>9</sup> Definición propia.

<sup>10</sup> NICOLAS, Vincent, FERNADEZ, Marcelo y FLORES, Elba "Modos Originarios de Resolución de Conflictos en Pueblos Indígenas de Bolivia", 2007 Pág. 20.

Estos aspectos tienen origen en la identificación que el INRA realiza del proceso con conflicto. La cual puede ser realizada antes, durante o después de la ejecución del proceso de saneamiento. Pero la identificación que realiza el INRA en ocasiones solo se limita al registro de antecedentes jurídicos y no toma en cuenta el conflicto como tal ni los antecedentes del conflicto y mucho menos hechos culturales de los que son parte del proceso conflictivo.

Christian Amestegui, señala “durante la fase preparatoria, el conciliador necesita tener en claro lo apropiado del proceso conciliatorio para la disputa específica a ser tratada”.<sup>11</sup>

Asimismo, Vincent Nicolas y sus colaboradores señalan “...nos parece importante que los actores externos llamados a intervenir en estos conflictos de linderos (INRA, prefecturas, organizaciones no gubernamentales, etc.) estén familiarizados con las formas de negociación propias de los ayllus y con su concepción del territorio”<sup>12</sup>

La identificación no pasa por ser un simple registro de datos, es solo uno de los pasos fundamentales para tener una percepción clara del conflicto y del contexto en el que este se desenvuelve.

Pero además, la identificación del proceso con conflicto no solo es un preámbulo a la gestión propia del proceso con conflicto, sino también a lo inapropiado del proceso de conciliación.

“Algunos estatutos o reglamentos de conciliación han intentado definir las circunstancias en las que es inapropiado comenzar una conciliación, o en las que un proceso en curso debería ser finalizado”<sup>13</sup>.

En el ordenamiento jurídico que rige el proceso de saneamiento, la delimitación de hechos conciliables se cimienta en la igualdad de elementos objetivos probatorios, el aprovechamiento o empleo sustentable de la tierra y el bien estar e interés colectivo.

Asimismo, los hechos no conciliables, se encuentran legislados en el ordenamiento jurídico nacional.

Por ende, en el proceso de saneamiento se puede establecer con claridad que hechos pueden ser sujeto del proceso de gestión de conflicto y cuales deben seguir el proceso adecuado a las circunstancias que lo rodean o la resolución del mismo en base a la identificación del cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social que se ejerce sobre el recurso tierra.

“Entre la multiplicidad de variables para analizar un conflicto figuran las partes y su tamaño relativo, las metas que quieren alcanzar, el contexto, las fuentes o primeros orígenes del conflicto, el patrón de comportamiento, las percepciones, los ciclos temporales y la evaluación en el tiempo, y los ámbitos del conflicto entre otros.”<sup>14</sup>

Desde una perspectiva social, el conflicto resulta ser un mal, una enfermedad que afecta a las partes, a su entorno y en mayor o menor grado a la sociedad en su conjunto. Entonces podríamos entender al conflicto como una enfermedad social y como tal debería ser atendida.

---

<sup>11</sup> AMESTEGUI, Christian “HOLA... soy su Mediador”, 2008 Pág. 59.

<sup>12</sup> NICOLAS, Vincent, FERNANDEZ, Marcelo y FLORES, Elba “Modos Originarios de Resolución de Conflictos en Pueblos Indígenas de Bolivia”, 2007 Pág. 20.

<sup>13</sup> AMESTEGUI, Christian “HOLA... soy su Mediador”, 2008 Pág. 29.

<sup>14</sup> Fundación UNIR Bolivia “Guía de Capacitación - Transformación Constructiva del Conflicto”, 2008 Pág. 45

En el ámbito de la ciencia médica, las enfermedades, en lo que a registro se refieren hacen empleo de la denominada historia clínica que, Argente Álvarez define como “La historia clínica, es la relación escrita de la enfermedad ocurrida en un paciente, así como de sus antecedentes y su evolución en el tiempo.”<sup>15</sup>

En el ámbito social, todo conflicto tiene partes, un origen o porque del conflicto y cambia en el tiempo, sobre todo por la atención o falta de la misma.

Un factor que se convierte en una debilidad para el INRA, son las partes que intervienen en el proceso de saneamiento, partes que no se limitan a los colindantes del predio en conflicto, sino mas bien y debido a las estructuras organizativas en Bolivia, existe un nivel de tutelaje por organizaciones matrices de las partes del conflicto.

A continuación se detalla el contexto en el que se desenvuelve el INRA durante la gestión de conflictos.

Para entender los problemas relacionados con el recurso tierra en Bolivia, es necesario conocer a las partes o actores que están vinculados a este recurso.

En el país se ha rotulado a los grupos, aparentemente por la propiedad de medios de producción, ya que la diferencia que se presenta a continuación no tiene ningún sustento científico. Es así, que los que tienen en su poder los medios de producción han sido clasificados como organizaciones sectoriales y los demás han conformado diversos grupos que se han autodenominado como organizaciones sociales.

En el contexto actual, las mencionadas organizaciones tienen posiciones claras con relación al recurso tierra y a su explotación, es así que se tiene a:

### **Organizaciones Sectoriales**

#### **La Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO)**

Es el sector que aglutina a diferentes organizaciones que realizan la explotación del recurso tierra tanto en lo agrícola, como en lo ganadero. Su posición respecto al recurso tierra contempla el derecho propietario individual.

#### **La Confederación de ganaderos de Bolivia (CONGABOL)**

Es el sector que aglutina a todas las federaciones de ganaderos de Bolivia y su posición respecto al recurso tierra contempla el derecho de propiedad individual.

#### **Cámara Forestal de Bolivia (CFB)**

Promueve acciones orientadas a crear condiciones para el desarrollo sostenible de la industria forestal, incrementando la competitividad, defiende la legalidad, genera proyectos de desarrollo y difunde la importancia económica, social y ambiental de la actividad forestal de Bolivia.<sup>16</sup>

Este sector no tiene derecho propietario con relación al recurso tierra pero realiza actividades que están vinculadas a la explotación de lo que la tierra produce.

---

<sup>15</sup> ÁLVAREZ, Argente "Semiología Médica", 2006 Pág. 41

<sup>16</sup> [http://www.ibce.org.bo/ibce/directorio\\_ibce.htm](http://www.ibce.org.bo/ibce/directorio_ibce.htm)

### **Otras organizaciones sectoriales.**

Las personas o grupos que se dedican a la extracción de recursos minerales, no tienen derecho de propiedad sobre el recurso tierra, pero sus actividades afectan a los propietarios de predios individuales y colectivos.

### **Organizaciones Sociales.**

#### **La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).**

“La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), unifica, orienta, organiza, moviliza, construye, promueve, y concreta procesos políticos, económicos, culturales y sociales de las comunidades, basados en nuestra cosmovisión que responden a los principios de complementariedad, reciprocidad, equidad y equilibrio; a través de la gestión política y técnica de articulación nacional de nuestros planes de Vida para Vivir Bien y consolidar el proceso de transformación social, político y económico del país.”<sup>17</sup>

La posición con relación al recurso tierra de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) contempla la propiedad individual y la propiedad colectiva.

#### **La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia. (CIDOB).**

Es la organización que representa a los 34 pueblos de Bolivia, en 1982 año nace como central de pueblos y comunidades indígenas del Oriente Boliviano (Chiquitanos, Ayoreos, Guarayos, Guaraníes), ese año se inició un proceso de fortalecimiento a nivel institucional y de pueblos (centrales comunales, intercomunales, capitanías). Los cuatro pueblos fundadores de CIDOB, se organizan con el fin de fortalecer la unidad y su estructura organizativa, respetando sus formas ancestrales y tradicionales de organización.<sup>18</sup>

La posición de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia. (CIDOB) contempla la propiedad colectiva con relación al recurso tierra.

#### **Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo – (CONAMAQ)**

##### **Antecedentes**

Ante la dominación, sojuzgamiento, marginación, exclusión y discriminación a los Ayllus, Markas y Suyus del Qullasuyo, primero por el régimen colonial, luego por el republicano del Estado boliviano, a lo largo de la historia, las Autoridades Originarias, permanentemente han organizado sus estrategias de lucha reivindicando principalmente la restitución de sus tierras comunitarias de origen que han sufrido el despojo y la usurpación por parte de los invasores.<sup>19</sup>

La posición del Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo – (CONAMAQ) con relación al recurso tierra contempla la propiedad como un derecho colectivo.

#### **Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)**

**(Antes la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia).**

---

<sup>17</sup><http://www.csutcb.org/sitio.shtml?apc=&s=b>; Misión

<sup>18</sup>[http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=41](http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=41)

<sup>19</sup>[http://www.conamaq.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=6](http://www.conamaq.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=6)

La CSCB es la organización matriz de los Reconstituidos Pueblos Originarios de Bolivia, mal llamados colonizadores, que lucha por la autodeterminación de las naciones originarias de Kollasuyo y la amazonia. La CSCB es una organización revolucionaria que busca la unidad de los sectores marginales para cambiar el sistema neoliberal por otra más justa, equitativa, y solidaria. Sin excluidos, ni oprimidos, ni explotados.

La Confederación está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales, los cuales representan a los 1.000.000 colonos que radican en 7 departamentos del país. Se enmarca en los siguientes principios de: Solidaridad, independencia y autodeterminación.<sup>20</sup>

La posición de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) con relación al recurso tierra contempla la propiedad individual y la propiedad colectiva.

### **Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (C.N.M.C.I.O.B. "B.S.")**

Tiene entre sus objetivos:

Lograr una mayor y eficiente participación de las mujeres en las organizaciones campesinas.<sup>21</sup>

La Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia, a la fecha, está conformada por el universo femenino de las organizaciones sociales y su posición respecto al recurso tierra contempla la visión que tiene su organización matriz.

De igual manera, el trabajo del INRA no es ajeno a factores vinculados a lo político que indirectamente generan un contexto político, sujeto de análisis.

La gobernabilidad política emerge de los vínculos entre los diversos actores y de estos con el Estado. Estos vínculos se fortalecen en la medida que el nivel de conflictividad se ve reducido y cuando este es alto, la gobernabilidad se debilita y la actuación del Estado se ve condicionada a una previa solución de los conflictos.

Asimismo, en el contexto económico La ejecución de una política pública representa un costo evaluable en dinero, obedece a una planificación y por lo general no toma en cuenta el factor conflicto.

En los procesos en los que se identifica el factor conflicto, este altera la planificación, repercute en el costo económico, así como en el empleo de mayor tiempo para el cumplimiento de la ejecución de la política pública.

Si a esto se le agrega una mala gestión del conflicto, este puede trascender desde el ámbito local, al regional o al nacional.

En el ámbito social, todo servicio que el Estado brinda tiene como objetivo el cumplimiento y ejecución de políticas públicas destinadas a mejorar el bienestar de la colectividad así como el funcionamiento del Estado.

El proceso de regularización del derecho propietario que inicio en el área rural el año 1996, no es la excepción. Este proceso surge, debido a que el antiguo régimen que inicio con la Revolución de 1952 demostró varias falencias, que con la nueva normativa, y a partir del año

---

<sup>20</sup><http://www.cscbbol.org/sitio.shtml?apc=&s=b>

<sup>21</sup><http://www.bartolinasisa.org/sitio.shtml?apc=&s=b>

1996 estaría orientada a regularizar el derecho propietario, además satisfacer la necesidad de seguridad jurídica al habitante del área rural.

En el devenir del tiempo, la ejecución del saneamiento se fue encaminando a brindar un servicio eficiente, pero esto se vio retrasado por la existencia de conflictos de toda índole, que si bien se gestionaron e inclusive solucionaron, no fueron todos.

Como corolario del presente análisis debemos señalar el Contexto Cultural y es que Bolivia está conformada por una diversidad de habitantes que pertenecen a grupos sociales con identidad en orígenes ancestrales en proceso de recuperación de valores considerados como naturales a su ser y a su colectividad. Así también tenemos grupos sectoriales que se conglomeran por afinidad, en el marco de la actividad que desarrollan.

A esto se suma los grupos de personas que engrosan la denominada clase media y que están vinculados de una u otra forma con los grupos u organizaciones sociales y sectoriales.

Esta diversidad, ha llevado a enfrentar diversos conflictos en el país, que se vienen encarando en el devenir del tiempo, aunque es un camino que todavía falta por recorrer para construir una nueva Bolivia en un ámbito de tolerancia, aceptación y convivencia pacífica.

En este contexto, el trabajo que realiza el INRA en el área rural no es la excepción, ya que todos los grupos pretenden la homogeneización de lo que consideran lo correcto, sin tomar en cuenta la visión de los demás grupos o sectores existentes en el país.