Fundación Milenio

# LA CHIQUITANIA DESVELA LA VERDAD DEL PAÍS

## Políticas agroambientales y calidad de gobierno en Bolivia

Henry Oporto
Gonzalo Flores
Luis Fernando Asturizaga

Serie Análisis

Nº 23
Noviembre de 2019

# Incendios forestales y gobernabilidad*
## -La Chiquitania desvela la verdad del país-

*Los sucesos de la Chiquitania interpelan sobre la naturaleza de un régimen político que hace de Bolivia un país más frágil y vulnerable, al desestructurar instituciones, empobrecer la función pública, socavar las capacidades estatales y alentar conductas sociales corrosivas de la convivencia constructiva y la responsabilidad ciudadana.*

Henry Oporto*

Todo indica que los incendios forestales en el país son un desastre ambiental de gran magnitud. De mi parte, sería ocioso abundar en más cifras y descripciones de este trágico suceso. Otros más calificados que, yo mismo, pueden hacerlo. Aunque no está demás tomar con beneficio de inventario ciertas cosas que hemos escuchado durante estas semanas, ya que también hay exageraciones, medias verdades, análisis ligeros, conclusiones apresuradas y especulaciones sin respaldo de evidencias ciertas: hay que separar la paja del trigo.

Cuanta falta hace un organismo oficial competente y con la credibilidad técnica y la independencia de juicio necesaria, para llevar a cabo una investigación prolija de los hechos, de las causas y circunstancias que las provocaron y las responsabilidades sobrevinientes, y por cierto una auditoría de los daños. Se extraña aún más no tener un Legislativo respetable, digno de tal nombre, que asuma su función fiscalizadora y realice su propio proceso de investigación basado en reportes oficiales, convocando y recibiendo los testimonios de ministros y funcionarios, de gobernadores, alcaldes, fiscales, productores y comunarios, en audiencias públicas con amplia cobertura mediática; desplazando comisiones e indagando *in situ*, para finalmente debatir un informe de conclusiones mínimamente objetivo y fiable, que sirva para encauzar las acciones judiciales y parlamentarias que correspondieren; lograr que la verdad salga a la luz y las responsabilidades individuales e institucionales se identifiquen y se sancionen; que no pasemos sin más de las lamentaciones a la naturalización de la catástrofe, sin apenas intentar sacar lecciones y enseñanzas. Tanto más ahora que ya sabemos de la vulnerabilidad de nuestro territorio a eventos ambientales y climáticos críticos, que podrían repetirse en el futuro.

---

* Ponencia presentada en el Foro: "Incendios forestales y modelos de desarrollo", organizado por la Fundación Pazos Kanki, en La Paz, el 19 de septiembre de 2019.

** Sociólogo, Director de la Fundación Milenio

**¿Cómo hemos llegado a esta situación?**

Esta es la pregunta fundamental que debemos hacernos.

¿Debemos atribuir toda la responsabilidad a la negligencia, ineptitud y oportunismo político del MAS que no ha reparado en consideraciones éticas para permitir y facilitar el asentamiento de gente políticamente afín en tierras forestales no aptas para la actividad agrícola y en las que no caben dotaciones de propiedad agraria? ¿O bien a la codicia de empresarios y productores agropecuarios de quienes se dice que buscan a como dé lugar extender sus tierras y negocios?

Mi impresión es que ninguna de estas tesis es, por sí misma, una explicación plausible, y quizá ni siquiera las dos juntas. Pienso, más bien, que estamos ante una problemática bastante más compleja que no admite explicaciones simples ni perspectivas reduccionistas. Al menos los intelectuales e investigadores serios tendrían que intentar ir más allá de las emociones, para poner algo más de reflexión y profundidad de análisis. Es lo que intentaré hacer en estas notas, centrándome menos en las causas inmediatas y más en las causas generales, sustancialmente de índole política e institucional.

Hay tres elementos clave para entender los eventos en la Chiquitania: (1) la ausencia de Estado; (2) el vacío de autoridad y orden; (3) la carencia de políticas públicas eficaces.

**Estado ausente**

La Chiquitania, lo mismo que otras extensas zonas del territorio nacional, es una localización geográfica con escasa e intermitente presencia estatal; zonas que en muchos sentidos escapan al dominio efectivo del Estado. Bien es cierto que se trata de una falencia estructural que viene de muy atrás en nuestra historia republicana, pero lo que hay que subrayar es que esa situación perdura en el presente, en pleno siglo XXI. Ello ocurre a pesar del proceso de municipalización del territorio nacional (que dio un salto monumental con la Ley de Participación Popular de 1994), y no obstante la existencia formal de gobiernos departamentales, con jurisdicción y competencia legal en la geografía de cada uno de los nueve departamentos del país, pero que todavía no terminan por conformarse plenamente, al punto que en muchos aspectos son entidades de gobierno más nominales que reales.

He aquí un fracaso palmario del Estado plurinacional, prohijado por el régimen masista, y consagrado en la nueva Constitución de 2009, el cual, supuestamente, nació para superar las limitaciones del Estado unitario y republicano, y para lograr la vertebración territorial y la integración de zonas rurales y poblaciones alejadas y abandonadas. Lo cual no ha sucedido. En realidad, el Estado plurinacional ha sido más una coartada ideológica para destruir las instituciones republicanas y legitimar la instalación de un régimen corporativo autoritario.

Como lo podemos constatar en los incendios forestales y en las recurrentes invasiones de tierras fiscales, áreas protegidas, propiedades privadas y TCO, por parte de grupos colonizadores, oportunistas y forajidos, el Estado boliviano continúa siendo raquítico y precario y desprovisto de medios básicos para sentar soberanía.

Lo paradójico del caso es que se trata, al mismo tiempo, de un Estado intervencionista y dirigista; un Estado obeso y desproporcionado, con una enorme burocracia y con muchas empresas bajo su mando directo y variedad de reparticiones y agencias gubernamentales. Es el Estado peguista que busca dominar la economía e incluso controlar la vida de las personas, pero que es incapaz de resguardar los bosques, la tierra y otros recursos vitales para la vida de la gente. Un Estado que malgasta y despilfarra los dineros fiscales, pero que no provee bienes públicos y servicios básicos como la justicia, el orden, la seguridad, la protección de la propiedad, la salud pública, el cuidado de los parques nacionales y las áreas protegidas, la riqueza forestal. Y que además no cuenta con los medios necesarios para reaccionar oportunamente y con eficacia ante desastres naturales y otras emergencias graves.

**Sembrando el caos**

La débil presencia territorial del Estado va de la mano del vacío de autoridad: es la paradoja del autoritarismo gobernante, que concentra mucho poder y retiene para sí todas las decisiones políticas importantes, pero que se muestra impotente para ejercitar un grado efectivo de autoridad legítima y eficaz en lugares de gran riqueza natural y biodiversidad pero también ambientalmente vulnerables, como son el bosque chiquitano, el Pantanal, el parque Madidi, el Chapare, las zonas auríferas y muchas otras. Por su lejanía y el difícil acceso a estas zonas de monte tupido, estas tierras son particularmente proclives a la acción depredadora de grupos diversos, algunos de ellos abiertamente delictivos y mafiosos y que pueden actuar o no en concomitancia con campesinos, pobladores locales y gentes venidas de otros lugares en procura de la riqueza prometida o imaginada y a veces también inducidas por los intereses del partido en el poder.

El problema más serio es la falta de Estado de derecho, y el desafío a la legalidad (un comportamiento socialmente arraigado). Pero no únicamente de parte de los habitantes de esos lugares remotos, sino también de los propios gobernantes y funcionarios públicos, ellos mismos educados en la cultura de la a-legalidad (hay abundantes ejemplos en los años que el MAS lleva gobernando). Al menos los comunarios locales tienen usos y costumbres que les permiten hasta cierto punto regular sus relaciones sociales y establecer un cierto orden de convivencia. La cuestión más grave se da cuando es el propio poder político quién hace saltar por los aires las instituciones, el sistema constitucional y el imperio de la ley.

Este tipo de comportamiento humano tiene raíces culturales fuertes en Bolivia, y que se exacerba en regímenes autoritarios que, por definición, son refractarios a un orden de legalidad. Habituado a tomar decisiones arbitrarias y discrecionales, el gobernante autocrático no admite límites a su autoridad (el poder es “suyo”), menos de naturaleza

legal, respecto de la cual tiene una concepción instrumental: la ley le sirve para imponer su voluntad a los demás, pero no para restringir su poder y encuadrar sus actuaciones en el Derecho. Así, la legalidad tiene apenas un valor relativo; incumplir las normas, pasarse por alto la Constitución, es algo normal y corriente (lo hemos visto en los últimos 13 años). Pero ello tiene un alto costo en términos de orden y estabilidad. En Bolivia hay lugares más por fuera del orden legal, que viven bajo la amenaza permanente del caos, el desorden, el conflicto descontrolado. Y no se crea que es por falta de leyes o normas oficiales. De hecho, la Asamblea Legislativa Plurinacional es una fábrica de leyes; hay leyes para todo, a cuál más defectuosas e insulsas, y ante todo inútiles porque luego ni siquiera se cumplen.

Así pues, de nada vale que la ley prohíba dotaciones agrarias en áreas forestales, porque igual nomás se las ocupa o se las adjudica. Que existan disposiciones para regular las quemas y chaqueos, incluso sanciones, sirve de muy poco porque igual nomás se las hacen, y no hay autoridad para impedirlo. Tampoco es la carencia de tipificación de delitos ambientales; la cuestión es que no hay funcionarios que lleven a los infractores y criminales a los tribunales, ni fiscales ni jueces que hagan su tarea y castiguen a los culpables.

El problema es más crítico por la ausencia de instituciones estatales que cumplan su mandato legal y ejerciten sus atribuciones. Es el caso del INRA, del SERNAP y de otras muchas -asaltadas y capturadas por el MAS y sus aliados en las organizaciones sociales-, que sufren de la desnaturalización de sus funciones y competencias. No sorprende, entonces, que la ABT (Autoridad de Bosques y Tierras) sea incapaz de elaborar informes completos de las concesiones, autorizaciones, extracciones, patentes, etc., que permitan monitorear el desenvolvimiento de la actividad forestal en Bolivia. Todo en este sector sugiere una situación caótica y obscura.

Todo lo cual tiene mucho que ver con la *corporativización* del poder político, que ha traído consigo el ascenso del MAS. Desde entonces, el sistema político funciona como un engranaje del partido gobernante con grupos de interés (cocaleros, campesinos, colonizadores, cooperativistas, transportistas, sindicatos, gremiales, etc.) que, prevalidos de su fuerza de presión, bajo el amparo y el aliento del propio régimen y con desprecio por las normas legales, han colonizado las instituciones estatales subordinándolas a sus designios particulares. Sin esta dimensión corporativa no se entiende la naturaleza del régimen sustentado en una enorme red de clientelismo, prebendalismo, cooptación y corrupción como instrumento de reproducción del poder.

El gobierno del MAS es también artífice de la recentralización del Estado (algo insólito, dada la vigencia formal de autonomías territoriales). Así, poco importa que la Ley de Autonomías y Descentralización señale la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno en la protección de los bosques, o que la ley agraria determine la participación de las gobernaciones y alcaldía en los planes de dotación de tierras fiscales y asentamientos humanos; en la práctica, estas entidades territoriales están impedidas de ejercitar sus competencias y carecen de poder efectivo. El INRA, por ejemplo, ignora olímpicamente el papel de las gobernaciones. La Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias

Departamentales, que deberían discutir políticas y ejercitar labores de fiscalización, simplemente no funcionan. Por regla general el gobierno nacional no coordina con sus pares territoriales, menos aún con los dirigidos por partidos opositores. La autocracia no tolera el pluralismo político y resiste compartir el poder.

Los gobiernos departamentales, recortados en sus roles, tampoco tienen como hacer valer sus decisiones; la fuerza pública no responde a su autoridad, tampoco otras agencias administrativas que intervienen en las cuestiones agrarias y forestales. El resultado es una disfunción y anomalía evidente: el poder central está demasiado distante para atender los problemas y resolver los conflictos, en tanto que los poderes locales carecen de capacidad de tomar decisiones -en un contexto general de ausencia de Estado de derecho-, y de tal manera que las responsabilidades se diluyen, muchos pueden lavarse las manos, o bien se plantea un conflicto de poderes que luego deriva en inacción, inmovilismo, negligencia.

¿No son estos, acaso, los problemas que asoman detrás de la incapacidad estatal para prevenir y hacer frente a los incendios forestales en la Chiquitania?

**Sin políticas públicas**

A las cuestiones anteriores hay que añadir el empobrecimiento de las políticas públicas. Este es un fenómeno generalizado en la administración estatal, pero aquí nos concentramos en la política relativa a la cuestión forestal.

Bolivia ha contados desde el año 1996 con una Ley Forestal moderna y bien concebida, que en su día recibió elogios internacionales y obtuvo la reputación de ser una de las mejores legislaciones en materia forestal, pionera del nuevo paradigma de desarrollo sostenible. La ley fue producto de al menos 4 años de intenso diálogo y concertación, en distintos niveles, con la participación de todos los sectores involucrados en la cuestión forestal y agropecuaria, y que cuyo corolario fue la aprobación legislativa de un proyecto con amplio respaldo social y político[1].

La Ley Forestal nació para poner en marcha un régimen forestal sólido, dotado de una institucionalidad apropiada y en cuyo marco fuera posible promover y garantizar el aprovechamiento racional y sostenible de los bosques y la riqueza forestal, con el protagonismo de empresas, comunidades indígenas y organizaciones campesinas. Para unos y otros, quedaba claro que el país se ponía los pantalones largos en la tarea de adelantar el desarrollo forestal con reglas definidas y una perspectiva de largo plazo y la

[1] Lo testimonia así la evaluación realizada por los expertos Iciar Papez y Alan Bojanic, con la participación del Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR), el Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Fundación TIERRA y el Programa Manejo de Bosques de la Amazonía Boliviana (PROMAB), y publicado por estas mismas organizaciones el año 1998, bajo el título: *El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. Una de las conclusiones del estudio dice: "Se trata de una ley que mayormente beneficia a la población boliviana en su conjunto, aun teniendo en cuenta las imperfecciones y falencias que pueda contener o los problemas relacionados con su aplicabilidad" (p. 147).

expectativa positiva de ir consiguiendo resultados y beneficios progresivos. Y estos comenzaron a llegar.

De acuerdo a datos colectados del año 2005, las exportaciones de madera y productos forestales ascendieron ese año a 150 millones de dólares: 80% de productos elaborados, y 20% de productos primarios. Para los años siguientes, se estimaba que las exportaciones llegarían a los 400 millones de dólares, y la creación de 100.000 empleos directos en la cadena forestal. Y lo que es más significativo aún: en 2005, Bolivia alcanzaba 2.2 millones de has certificadas de bosques, cifra que posicionaba a nuestro país como líder mundial en bosques certificados.
De este modo, el sector forestal irrumpía como un motor de diversificación y crecimiento productivo. La misma ley propiciaba condiciones para el desarrollo de servicios ambientales, como el ecoturismo, los créditos de carbono y otros. Infelizmente, a raíz del cambio político operado el año 2006, esa promisoria trayectoria del sector forestal se desmoronó y quedó trunca.

En vez de continuar, desarrollar y perfeccionar la política forestal de 1996 (es lo que el sentido común aconsejaba), el gobierno del MAS aplicó la retroescabadora, descartando los avances del régimen forestal, y optando por un cambio sustancial de política (que también se verificó respecto de la política agraria contenida en la Ley INRA), expresado sobre todo en la eliminación del sistema de concesiones forestales, una medida notablemente perjudicial para la seguridad jurídica y la estabilidad de las operaciones forestales, y que tendría el efecto de descontinuar y desincentivar la participación de las empresas madereras en la explotación y el manejo sostenible del bosque, despojando al sector forestal de su actor más dinámico y capacitado para aportar capital e introducir innovaciones en el proceso productivo[2].

Las consecuencias negativas son muy elocuentes. Así, entre los años 2015-2018, las exportaciones de madera y castaña se redujeron a 75 y 90 millones; o sea, entre 50 y 40 por ciento menos del valor exportado en 2005. Y lo que es peor: la superficie certificada de bosques, se ha reducido a medio millón de hectáreas –o tal vez menos que eso-, que sería apenas la cuarta parte de la superficie certificada para el año 2005. Bolivia ha perdido el sitial ganado una década atrás en bosques certificados, lo cual, naturalmente, debilita su capacidad de llegar a los mercados externos, cada vez más exigentes en cuestiones de sustentabilidad ambiental.

Con estos resultados, es evidente la interrupción de un ciclo virtuoso en las políticas forestales y agrarias, para el manejo de los recursos forestales del país. A cambio de ello, lo que hoy existe es una telaraña de normas, decretos, reglamentos y resoluciones

[2] Las empresas madereras son ahora mucho más dependientes de las comunidades indígenas para proveerse de materia prima; el problema radica en la capacidad productiva de las comunidades que es muy limitada y discontinua, lo que afecta a toda la cadena de producción y exportación de madera.

administrativas, que llevan el signo de la improvisación, la falta de consistencia y en muchos casos la imposibilidad práctica de su aplicación. Se advierte así la desprolijidad de la política pública, la incompetencia de los funcionarios y las muchas carencias de las oficinas encargadas, con más motivación política e ideológica que conocimiento, experiencia y profesionalismo. Al mismo tiempo, salta a la vista un sistema de decisiones gubernamentales de cuño populista y marcado por la presión corporativa, la negociación espuria de intereses, o bien el cálculo político sectario. Y si bien la Ley Forestal no ha sido formalmente derogada, lo que se ha hecho en este tiempo en materia de gestión forestal nada tiene que ver con el espíritu de esa norma y con la política de conservación y aprovechamiento sostenible. Desgraciadamente, el marco normativo e instrumental vigente, es uno que genera más caos que orden, más inseguridad que certidumbre, más dependencia del poder político y menos espacio para la iniciativa y la responsabilidad de los actores del proceso productivo.

Siendo éstas las reglas de juego, no debe extrañar que las áreas forestales sean campos de intensa disputa por la propiedad y la posesión de la tierra. Desde ya, las ocupaciones ilegales y el avance silencioso sobre las tierras forestales son hechos ampliamente verificados que van de la mano de las quemas descontroladas y un ritmo vertiginoso de deforestación, que no solo socaba el sector forestal, sino que provoca un tipo de crisis ambiental que sufrimos todos.

**La Chiquitania como metáfora**

Dados los graves problemas institucionales que arrastra el Estado boliviano, y que se han acentuado con la deriva populista de los últimos 13 años, no deben sorprendernos, ni mucho menos, los eventos de la Chiquitania. Había un terreno abonado para un desastre de magnitud; tal vez solo faltaba la chispa que desencadenara un gran incendio, y desgraciadamente ha ocurrido.

Cuando el Estado está ausente, cuando es notoria la falta de autoridad y orden legal, y si además la sociedad está desprovista de un marco de políticas que ordenen el acceso a los recursos naturales y regulen su aprovechamiento eficiente, con criterios de sustentabilidad y equidad social, resguardando la biodiversidad y la calidad de vida, lo que sobreviene es el caos y la ingobernabilidad. Y una situación caótica y de ingobernabilidad manifiesta es el caldo de cultivo para toda clase de desmanes y delitos, para la pugna abierta o solapada por la tierra, el surgimiento de un mercado ilegal y especulativo, la apropiación de los recursos a través de acciones de hecho y no de derecho y, por fin, de un patrón de conducta colectiva típicamente rentista y depredadora.

Mucho me temo que es este monstruo la criatura que nos deja el experimento del Estado plurinacional y su modelo sociocomunitario productivo.

La Chiquitania es la metáforma trágica de un régimen que ha pasado de blandir un discurso de sacralización de la naturaleza a prohijar un extractivismo salvaje y depredador. ¿Será la venganza de la Madre Tierra, ofendida y lastimada por tanta impostura y demagogia?

**El círculo perverso de la deforestación**

Gonzalo Flores, experto en economía agrícola y temas ambientales, sostiene la tesis de que la normativa vigente contiene una serie de incentivos legales y financieros a la deforestación. Entre los incentivos legales se cuentan los que facilitan la adquisición de derechos de propiedad sobre las tierras forestales y su conversión a otros usos, y también los que obligan a los dueños de la tierra al cumplimiento de la función económico-social (FES), para conservar la propiedad agraria, lo cual tiene el efecto perverso de inducir a deforestar los predios como una forma práctica y barata de demostrar que se cumple la FES. Esta disposición viene de la Ley INRA, y se ha convertido en una fuente constante de tensiones y controversias en el proceso de saneamiento y titulación de tierras.

Como resultado, la deforestación parece haberse transformado en el medio más socorrido para ocupar el bosque y las tierras fiscales, para consolidar posesiones y luego legalizarlas. Es el paso de la posesión espuria o mal habida a la propiedad agraria; y en el medio, está la actuación inepta (cuando no corrupta), y en todo caso políticamente cómplice del INRA y de la ABT, que no solo hacen la vista gorda, sino que hasta incluso facilitarían la organización de comunidades campesinas ficticias para dotarlas de tierras y proveerles de fondos públicos.

Frente a todo ello, una acción necesaria para frenar la deforestación y los incendios sería eliminar esa clase de incentivos, revisando las normas y mecanismos que los arropan y hacen posibles. En el clima de malestar e inquietud generalizada desatados por los incendios forestales, ésta sería la hora de actuar. Pero esto no es suficiente. Quizá lo más importante es cambiar las señales económicas. Es lo que preconiza Flores: “hacer que conservar sea más rentable y conveniente que deforestar e incendiar”. Y para ello ya no basta con endurecer los castigos u optimizar los sistemas de control, que también hay que hacerlo. La corrección fundamental debe consistir en incentivar el manejo del bosque, promoviendo la actividad forestal legal; es decir, volver al espíritu de la Ley Forestal y el sistema de concesiones forestales, como el medio eficaz y racional de proteger el bosque y garantizar su aprovechamiento sostenible.

Partiendo de este punto tendría que reconducirse un círculo virtuoso de protección y producción, de conservación y crecimiento económico, con derechos agrarios seguros y concesiones forestales estables, un mercado legal y robusto de servicios ambientales y, cómo no, un sistema eficiente de fomento a la innovación tanto agropecuaria como forestal, de modo tal que los aumentos de producción lo sean más por productividad que por expansión de la frontera agrícola y pecuaria.

Así y todo, es ilusorio pensar que un retorno a la racionalidad en la cuestión forestal puede ser posible sin atacar las fuentes de incertidumbre, inseguridad jurídica y apetencia por los recursos disponibles, que configuran un entorno propicio para la irrupción de eventos climáticos críticos. Según creo haber puesto de relieve en estas notas, esas fuentes nos remiten a la ausencia de Estado, de legalidad y autoridad legítima, de capacidad gubernamental cercana a la gente y arraigada en el territorio, de reglas claras traducidas en políticas públicas continuas y eficaces. De alguna manera, estas falencias son también incentivos políticos a la deforestación y los incendios.

**Recuperar la autoridad del Estado y el buen gobierno**

Los sucesos de la Chiquitania desvelan, indudablemente, mucho más que fallas de política gubernamental. En realidad, interpelan sobre la naturaleza de un sistema de gobierno cuyas malformaciones son ahora visibles; notoriamente, el autocratismo y corporativismo del régimen político que hace de Bolivia (en varios aspectos) un país frágil y vulnerable. Y ello es así porque en su ejecutoria desestructura instituciones, empobrece la función pública, socava las capacidades estatales y escapa al control ciudadano y la rendición de cuentas. Y, también, porque emite señales erróneas a los agentes económicos, sectores sociales e individuos, que dan lugar a comportamientos corrosivos de la convivencia constructiva y la responsabilidad ciudadana.

Así pues, si no queremos que se repitan tales eventos, y debamos lamentar sus consecuencias, más vale que saquemos la enseñanza correcta. Me refiero a lo determinante que resulta para la seguridad y protección del país, una institucionalidad robusta y un orden de legalidad que es capaz de frenar el abuso de poder y prevenir una deriva de caos e ingobernabilidad. Es en ese marco político e institucional que cobra todo su sentido la prioridad de reconstruir la autoridad democrática del Estado, rescatándolo de su captura corporativa y patrimonialista, y encauzando los arreglos precisos para profesionalizar la administración pública, retomar la senda de la descentralización y fortalecimiento de los poderes territoriales y, por encima de todo, asegurar su sometimiento al régimen de derecho; todas ellas cuestiones que hacen a la calidad del gobierno, puesto que eso se trata. Lo cual es ahora más necesario que nunca, cuando el país necesita de un verdadero Estado para cuidar el capital natural que debe servir a las generaciones actuales y futuras y para conducir la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible.

# La furia de Hefesto*

Gonzalo Flores**

Los recientes incendios en la Chiquitanía durante la estación seca de 2019 han puesto de relieve la magnitud de la deforestación e incendios forestales en Bolivia. En este artículo uso ese caso para mostrar las causas profundas de ambos fenómenos, su relación con los derechos de propiedad y señalo una ruta para evitarlos.

**Deforestación e incendios**

La deforestación es la eliminación de la vegetación boscosa por cualquier medio, por ejemplo, corta, fuego o empuje mediante máquinas con el poder suficiente. Dado el alto costo de las máquinas, el método más empleado en todo el mundo es la combinación de roza (corte de la vegetación herbácea y árboles más delgados) con anticipación a la época seca, y luego, incineración de la misma. El fuego afecta a los árboles más grandes, que posteriormente también mueren y caen o son cortados, quedando el terreno despejado para otros usos.

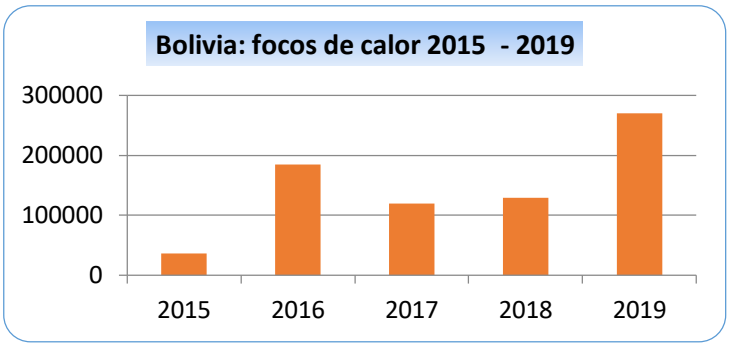
**Los incendios en el tiempo**

El siguiente cuadro muestra claramente que los focos de calor en Bolivia se han incrementado marcadamente desde 2015, año en que se promulgó las leyes 739, 740 y 741. Los incendios que ocurrían en 2015 se multiplicaron por 8,5 en 2019[3]. Es posible que hayan alcanzado la categoría de "sexta generación", es decir, que hayan sido capaces de cambiar las condiciones meteorológicas y crear remolinos y tormentas de fuego.

[3] El método se resume en lo siguiente: los puntos de calor son definidos como puntos en la superficie terrestre cuya temperatura excede los 250ºC de noche y los 500ºC de día. Si no hay nubes, satélites equipados con sensores térmicos detectan temperaturas en la superficie terrestre entre 250ºC y 500ºC (de noche y de día respectivamente) y representan esas temperaturas en una matriz digital. La precisión de las imágenes finales depende de la resolución del satélite y de la cantidad de píxeles que utiliza para representar un foco de calor. Bolivia depende estrechamente del INPE brasilero.

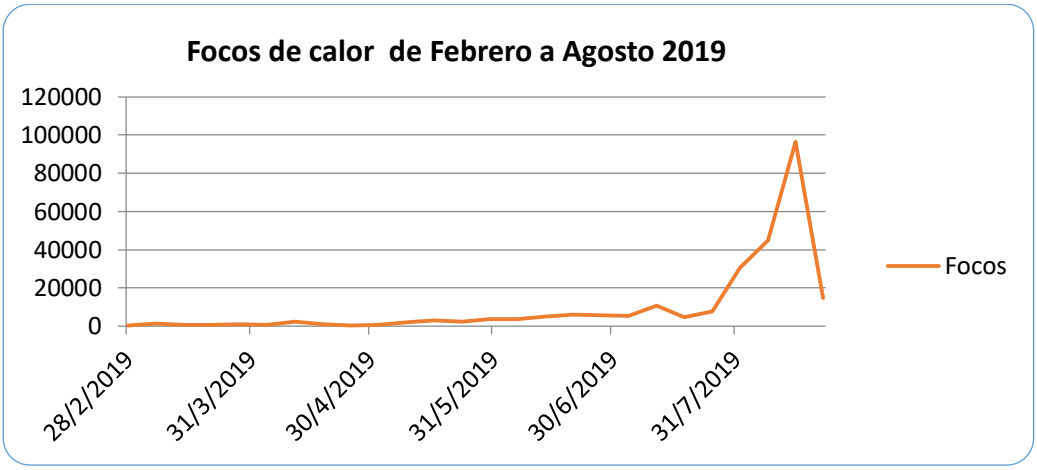
* Hefesto: Dios griego del fuego y los volcanes, hijo de Zeus y de Hera.

** Sociólogo, Ms Sc en Manejo de Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria; experto en políticas agrarias




Fuente: INPE

En el año 2019, los focos de calor empezaron a crecer desde Julio, mes en que se aprobó el DS 3973.




Fuente: INPE

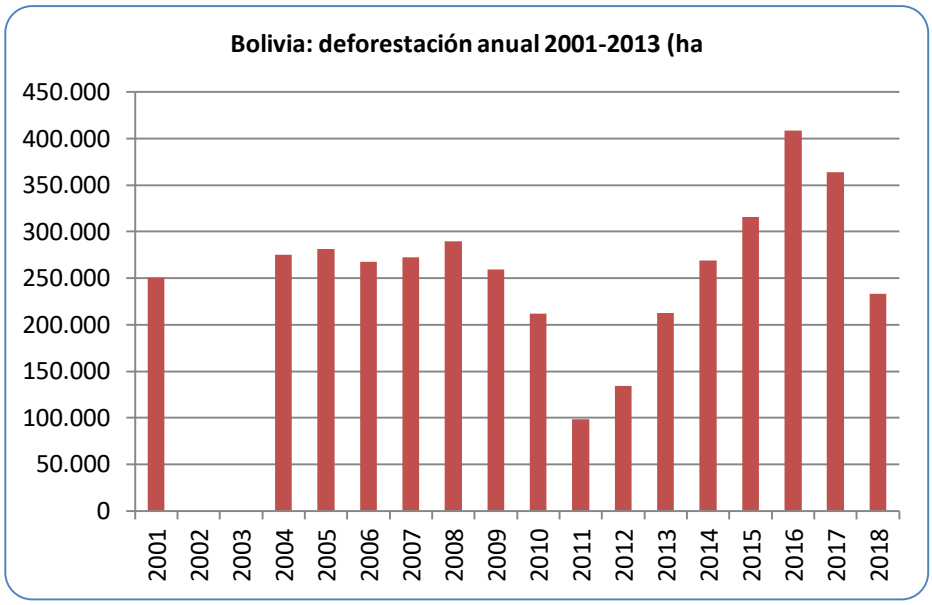
Es indudable que existe una relación íntima entre la dictación reciente de las normas y la multiplicación de incendios para deforestar. Aunque existían normas legales precedentes, ninguna había jugado el papel precipitador que han jugado la ley 711 y el DS 3973.

**Deforestación total**

La determinación de la deforestación total es un problema técnico por varias razones[4]. Tomaré la fuente oficial, ABT, que es también la más sospechosa de esconder información e intentar subrepresentar la deforestación. Esta oficina reporta que la deforestación ha tenido el siguiente comportamiento:

| **Bolivia: deforestación anual 2001-2018 (ha)** | | |
|---|---|---|
| **Año** | **Superficie** | **Fuente** |
| 1975 - 1993 | 168.012 | MDSMA, 1995 |
| 1993 | 270.333 | MDSMA, BOLFOR |
| 2001 | 250.250 | ABT |
| 2002 | nd | ABT |
| 2003 | nd | ABT |
| 2004 | 275.128 | ABT |
| 2005 | 281.283 | ABT |
| 2006 | 267.537 | ABT |
| 2007 | 272.807 | ABT |
| 2008 | 289.817 | ABT |
| 2009 | 259.446 | ABT |
| 2010 | 212.274 | ABT |
| 2011 | 98.670 | ABT |
| 2012 | 134.187 | ABT |
| 2013 | 212.565 | ABT |
| 2014 | 269.103 | ABT |
| 2015 | 315.998 | ABT |
| 2016 | 408.938 | ABT |
| 2017 | 364.184 | ABT |
| 2018 | 233.352 | ABT |
| **Fuentes: MDSMS, BOLFOR, ABT.** ABT ajustó las cifras para 2012 y 2013 | | |

[4] Por ejemplo: qué se define como bosque, si se incluye o no las superficies cubiertas por matorrales, qué se considera una superficie deforestada, cómo se toma en cuenta los impactos de incendios naturales; cómo se incluye en el balance la superficie forestada por medios artificiales.




Si se toma la precaución de eliminar los datos de 2011 y 2012, claramente atípicos, se llega a la conclusión que la deforestación, que alcanzó un promedio de 184 mil hectáreas anuales durante el periodo "liberal", creció hasta un promedio de 258 mil durante los gobiernos del MAS. Este promedio era suficiente para liquidar todos los bosques de Bolivia en siete generaciones. Pero la deforestación alcanzada en 2019 como consecuencia de los incendios –que estoy estimando muy conservadoramente en dos millones de hectáreas- eleva la deforestación promedio anual a 374 mil hectáreas por año.

Hay grandes dificultades para estimar la superficie total deforestada en Bolivia. La simple agregación de las cifras de la tabla 1, más dos millones de hectáreas estimadas para 2019 lleva a una cifra global de 9.272.076 hectáreas. Si en 1975 el país tenía 52 millones de hectáreas de bosques, ya ha destruido 17%.

**Efectos de deforestación e incendios**

No corresponde a este trabajo explorar en detalle los efectos negativos de los incendios y la deforestación. Generalmente se presentan en forma combinada, ya que el incendio es el método favorito para deforestar. Entre ambos, producen la muerte súbita de vegetación, aves, mamíferos, peces, insectos y microfauna (incluso subsolar); la inyección de gases de invernadero a la atmósfera (especialmente $CO_2$) y por tanto una contribución al calentamiento global y al cambio climático; el cambio del pH de suelos y aguas, el transporte de partículas en forma de ceniza que pueden ser inhalados por humanos o mamíferos; la destrucción de los **hábitat** de innumerables especies animales y vegetales, la alteración del ciclo del agua, la reducción de la variedad del paisaje y la eliminación de sitios de importancia cultural e histórica.

El valor comercial perdido por estos daños puede ser estimado, particularmente en lo que se refiere a la producción de maderas. Otros valores perdidos (como el valor de existencia, el uso opcional, etc.) son mucho más difíciles de estimar. Pueden ser sumamente grandes, especialmente cuando el área perdida poseía especies endémicas (vegetales o animales), valores paisajísticos o culturales importantes. En muchos casos ni siquiera es posible estimar el valor perdido por carencia de parámetros adecuados.

**¿Por qué ocurren la deforestación y los incendios?**

Se ha escrito una gran cantidad de artículos sobre la deforestación e incendios en la Chiquitanía y en general, en Bolivia[5]. Casi todos se refieren a las causas físicas de los incendios; por ejemplo, a un año excepcionalmente caliente, a un mal uso del fuego, a ausencia de medidas preventivas; con diferencias, mencionan el apetito por tierras de pequeños y grandes agricultores, y algunas políticas recientes del gobierno, como el desarrollo de biocombustibles. Mencionan también que los incendios ocurren porque no se sabe cómo prevenir los incendios, aunque, existe una abundante literatura sobre este tema.

Prácticamente ningún trabajo ha examinado el rol de la presencia o ausencia de mercados de factores y de los derechos de propiedad sobre los factores.

Sostengo que la deforestación e incendios están ocurriendo en Bolivia porque no existen dos mercados necesarios para el desarrollo del sector primario: el mercado de bosques y el mercado de tierras agrícolas. Más precisamente, sostengo que ante la ausencia de estos mercados de factores, los actores usan mecanismos de no-mercado para conseguirlos y que, dado que la agricultura y la ganadería son más rentables que la forestería o la conservación de bosques, la deforestación y los incendios son inevitables.

Los mercados de factores permiten que sus precios reflejen su valor. Por ejemplo, en condiciones normales (especialmente ausencia de subsidios y de distorsiones en el tipo de cambio y en la tasa de interés), los precios de las máquinas se acercan a su valor verdadero. Cuando las máquinas se venden, pasan a los que le pueden dar un uso productivo y recuperar (presumiblemente) lo que invirtieron para comprarlas. Cuando no hay obstáculos

---

[5] Ver por ejemplo: Cámara Forestal de Bolivia: Varios artículos, publicados principalmente en el periódico El Deber: 17.Jun.2019, 5. Sept.2019, 23.Ago.2019, 5.Ago.2019, 18.Jun.2019, 21.Ago.2019, 13.Sept.2019; Fundación Tierra: **Fuego en Santa Cruz. Balance de los incendios forestales 2019 y su relación con la tenencia de la tierra**. La Paz, TIERRA, 2019; Fundación Amigos de la Naturaleza: **Reporte de incendios forestales en Santa Cruz**. Santa Cruz, FAN, 2019; Huáscar Azurduy: **El bosque chiquitano bajo fuego**. Sept 2019 (ms); Sadaña L., Devisscher T. y Espinoza D.: **Análisis espacial y multitemporal de la dinámica de los incendios forestales entre los años 1986-2012 en la cuenca de Zapocó, Santa Cruz, Bolivia**. IBI/FCBC, Santa Cruz, 2014. Hay una gran cantidad de artículos y entrevistas en prensa; por ejemplo: Mongabay Latam: **Incendios en Bolivia: bosques nunca se van a recuperar** (entrevista a Roberto Vides-Almonacid), 9.Sept.2019

importantes para el comercio de máquinas, éstas fluyen de unos propietarios a otros. Ocurre algo diferente con los bosques y las tierras.

Empezaré con el mercado de tierras. No hay un mercado de tierras, especialmente en la zona occidental. Entonces, cuando los agricultores desean obtener tierra adicional a la que poseen, sólo tienen unos pocos caminos: i) hacer arreglos dentro de sus comunidades para conseguir más tierras, pero la superficie que pueden obtener es muy limitada, porque la tierra es escasa; ii) comprar una parcela en tierras bajas, cosa que es difícil por la distancia, escasez de información y costo; o iii) conseguir una dotación del gobierno en tierras bajas. La última vía es la preferida por dos razones: permite reducir a un mínimo el costo de adquisición de la nueva parcela y reproducir en un nuevo medio las relaciones comunitarias que existían en el lugar de origen. Esta vía se puede combinar, indudablemente, con asuntos más prácticos como clientela política, prebendalismo y oportunidades de mercado verdaderas para productos agrícolas. Por consiguiente la mayor parte de las parcelas agrícolas de pequeño tamaño (menos de 50 hectáreas), se consiguen mediante dotación del gobierno y no mediante el mercado. El impacto mental de la reforma agraria iniciada en 1953 ha sido tan grande que hasta ahora se cree que el Estado debe dotar de tierras a los agricultores. Se calcula que en los últimos trece años el INRA ha dotado más de cuatro millones de hectáreas[6]. Un mecanismo alternativo y que será cada vez más importante, es la toma de tierras a privados, pero la lógica es la misma.

Algo paralelo ocurre con los bosques. En Bolivia no hay dueños de bosques. La Constitución dice de manera genérica que los bosques son recursos naturales de carácter "estratégico y de interés público" y "de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo" (Art 348). Por tanto establece que una entidad abstracta, el Estado, ejercerá la posesión, disfrute y disposición de los bosques, cosa que no ocurre. El Estado no disfruta de los bosques, no los posee y tampoco dispone de ellos.

En la práctica, los bosques bolivianos son casi un recurso de acceso abierto ("open access resource"), cuya característica principal es que el que llega primero, se sirve primero. El que llega puede extraer los objetos valiosos que hay en ellos y apropiarse de la totalidad de la renta que generan. Hay algunas disposiciones que se refieren al aprovechamiento y manejo (Arts 386 y 388 de la CPE), pero no crean derecho de propiedad y no causan estado.

Bolivia no ha podido crear derechos de propiedad sobre los bosques, que serían la mejor protección de éstos contra su conversión a otros usos. La ausencia de derechos de propiedad privada sobre los bosques tiene varias consecuencias, de las que quiero señalar sólo tres.

---

[6] Cf. INRA: Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2018

i. Nadie protege a los bosques. El Estado, esa entidad abstracta que aparentemente reside en La Paz y ciudades capitales, no tiene las entidades, instituciones, infraestructura y personal suficientes para proteger a los bosques ni a ningún otro recurso natural renovable.
ii. Los bosques no tienen precio, lo cual implica que no hay una cantidad de dinero que refleje sus valores, sobre todo de los más importantes. Esto explica por qué, pese a contener recursos potencialmente importantes para la biología, la medicina y la conservación del medio ambiente el precio de un bosque en pie es ridículamente bajo. Una hectárea de tierra con bosque se puede comprar en mil dólares. Pero una vez que el bosque es destruido y emerge el suelo para hacer actividad agrícola, el precio puede cuadruplicarse en una sola temporada.
iii. No surge un mercado de bosques. De este modo se pone un límite tremendo a la actividad forestal formal. Nadie puede comprar o alquilar un bosque de otra persona. El Estado es el único que puede conceder derechos de acceso (no de propiedad), pero en la forma actual los concede de forma desordenada y prebendalizada, favoreciendo la destrucción del recurso, no su conservación.

De este modo, entran en contacto dos mecanismos perversos: por una lado, la ausencia de mercados de bosques hace que éstos no tengan precio, no sean apreciados en el mercado y su destrucción no sea considerada una pérdida; por otro, la ausencia de un mercado de tierras empuja a los actores a conseguir tierras del Estado mediante las concesiones, y a cumplir sus exigencias formales, una de las cuales es, precisamente, deforestarlas. La deforestación y el incendio no son excesivamente complejos ni su costo está fuera del alcance del agricultor promedio. La agricultura o la ganadería son más rentables que la conservación de los bosques; por consiguiente si el agricultor no deforesta e incendia, incurre en un alto costo de oportunidad; por tanto le es lógico y rentable incendiar y deforestar. El costo de oportunidad es sin duda una de las claves para entender la deforestación y detenerla.

**Incentivos a la deforestación e incendios**

La extraordinaria falta de claridad respecto a la importancia de los mercados de factores ha generado en Bolivia fuertes incentivos a los actores para que éstos busquen tierras y destruyan bosques. Esos incentivos son de tres tipos: legales, financieros y administrativos.

Los incentivos legales facilitan la adquisición de derechos de propiedad sobre las tierras forestales y su conversión a otros usos. Los incentivos financieros facilitan al agente deforestador el capital necesario para pagar por la tierra, para realizar inversiones o para cubrir costos de operaciones. Ambos son establecidos desde el gobierno y por tanto constituyen materializaciones de intenciones de política. Los incentivos administrativos son esencialmente clasificaciones de tierras, de usuarios y procedimientos técnicos y burocráticos.

Los incentivos legales se han montado mediante un conjunto grande y autoreforzante de medidas legales que favorecen la deforestación, básicamente porque exigen que el propietario de un predio, para ser considerado tal, deba haber puesto en marcha cultivos agrícolas, los cuales exigen necesariamente la destrucción total o parcial de la cobertura forestal del predio. Estas medidas son las siguientes:

**1996:**

**Ley INRA (1715):** Facilita enormemente a las comunidades rurales el acceso a nuevas tierras mediante el mecanismo de la dotación. Establece que el dueño de la tierra debe demostrar que ésta cumple una función económico-social (FES). Reglamentada por DS 29215

**2001:**

**DS 26075** (período Banzer): Declara Tierras de Producción Forestal Permanente a 41 millones de hectáreas fiscales (incluyendo Chiquitania). Permite varios tipos de aprovechamiento forestal en ellas. Prohíbe desmonte y quema. Permite desmonte en propiedades privadas, sujeto a aprobación de su Plan de Ordenamiento Predial (POP) y al reglamento de Desmonte y Quemas RM 131/97 de 1997 en las áreas clasificadas por el Plan de Uso del Suelo (PLUS) que así lo permitan.

**2006:**

**Ley de Reconducción Comunitaria (3545):** Fortalece la participación campesina en los procedimientos agrarios.

**DS 29062 y DS 29452** Pausa y procedimiento especial de verificación del cumplimiento de la FES en predios afectados por inundaciones 2006/2008

**2009:**

**DS 0257 Asentamiento Humanos**. Crea el Fondo de Asentamientos Humanos con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) para identificar, organizar y trasladar a los beneficiarios, darles infraestructura provisional, implementar servicios básicos en las zonas de apostamiento, proveer y producir alimentos en los primeros meses; gestionar recursos adicionales.

**2012:**

**Ley de Restitución de bosques (337**): Decide que los predios rurales donde se ha realizado desmontes ilegales entre Julio de 1996 y Diciembre de 2011 (15 meses) se pueden acoger a lo que será el Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (PPARB)[7].
DS 1578: Reglamenta la ley 337

**2013:**

[7] Según el informe de la ABT de 8/04/2019, la deforestación se incrementó en 200% sólo por efecto de esta ley y su modificación por la ley 502.

**Ley 477 Avasallamiento y tráfico de tierras.** Modifica el Código Penal incorporando nuevos tipos penales contra el avasallamiento y tráfico de tierras.

**2014:**

**Ley 502 Ampliación del plazo y modificación a la ley 337.** Amplía los plazos en doce meses para hasta cinco categorías de predios (sin y con proceso administrativo; con sanciones administrativas sancionatorias o en etapa de impugnación; pequeñas propiedad y propiedades colectivas)

**2014**:

**DS 1954**. Suspende operativos de campo para verificación de la FES en predios afectados por inundaciones

**2015**:

**Ley 739** Modifica leyes 337 y 502, ampliando plazos
**Ley 740** (ampliación del plazo de la FES)
**Ley 741** (autorización de desmontes de hasta 20 hectáreas)

**2018:**

**Ley 1098 de Aditivos de Origen Vegetal.** Permite la producción de aditivos de origen vegetal a combustibles. Autoriza la producción de aditivos de origen vegetal y la comercialización de productos agrícolas para la producción de dichos productos. Ordena que el sector productivo garantice el crecimiento gradual de los volúmenes de la materia prima para la producción de aditivos de origen vegetal. Los objetivos de un plan multisectorial serán (entre otros): i) Promover la mejora progresiva y sustentable del rendimiento de cultivos destinados a la producción de aditivos de origen vegetal; ii) Establecer los mecanismos de control de deforestación y desplazamiento de otros cultivos para la producción de cultivos destinados a la producción de aditivos de origen vegetal.

**2019:**

**Ley 1171** (Abril) Uso y Manejo Racional de Quemas, que autoriza quemas de hasta tres años en predios agrícolas y cinco en predios ganaderos. Fija responsabilidades a ministerios, establece sanciones para quemas sin autorización, régimen de sanciones, etc.

**DS 3973**: Autoriza el desmonte en los departamentos de Santa Cruz y Beni para actividades agropecuarias en tierras privadas y comunitarias, que se enmarque en el manejo integral y sustentable de bosques y tierra, conforme a los instrumentos de gestión específicos aprobados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), y sus Planes de Uso de Suelo vigentes (todos son instrumentos aprobados bajo el MAS).

Los <u>incentivos financieros</u> a la deforestación consisten en créditos baratos para agricultura y ganadería. Desde 2013, al menos 25% de la cartera de los bancos múltiples debe colocarse en actividades del sector “productivo”, que incluye agricultura y ganadería. En la práctica se coloca

mucho más: en 2005, la cartera en créditos productivos del sistema de intermediación financiera fue de 9.326 millones de Bolivianos. En 2018 llegó a 75.761 millones, (destinados casi totalmente a agricultura y ganadería). Las tasas son en promedio: 5,3% para el crédito empresarial, 7,6% para las PyMES y 13,2% para el microcrédito, que pueden ser cubiertas cómodamente con la venta de cosechas o de tierras. Existe también un importante sector financiero no formal que tiene capacidad de financiar operaciones de desmonte.

Los incentivos administrativos son autorizaciones o acciones mediante las cuales las entidades de gobierno legalizan las deforestaciones o los incendios. Las más importantes son las "autorizaciones de desmonte" que efectúa la ABT. Teóricamente, el propietario o presunto propietario presenta un plan de manejo de su predio, que incluye el desmonte de una parte; la ABT le autoriza a realizar el desmonte con el método de una "quema controlada". Otros mecanismos un poco más sutiles, pero igualmente perversos, son el cambio de la clasificación de los suelos: tierras que requerían la protección del bosque (por ejemplo las tierras forestales), son reclasificadas como tierras de uso múltiple, permitiendo que los propietarios reciban autorizaciones para desmontarlas. No hay que desdeñar la importancia de los mecanismos administrativos. El cambio de clasificación de una tierra, desde una categoría a otra, puede significar que se la protege más, o lo contrario, que se la expone a la deforestación inmediata. Un ejemplo fácil de comprender son las fajas que rodean a las áreas protegidas. Cada vez que dichas fajas son reclasificadas, bajando su ***status***, se permite nuevas actividades, que entonces se realizan legalmente. Otro ejemplo, más chocante, fue el introducido por el DS 2973, que como se ha descrito más arriba, autoriza nuevos desmontes de manera aparentemente inofensiva.

Por último, hay que mencionar el mecanismo brutal de la corrupción pura: el gobierno decide mantener o aumentar su clientela política y para ello ofrece tierras. Recluta gente, forma comunidades rurales donde antes no existía ninguna, les ayuda a realizar los trámites de dotación ante el INRA y a conseguir las autorizaciones de desmonte de la ABT. Puede, simultáneamente, aumentar su caudal de votos y asegurar diputados donde antes no los tenía. Esta planificación no es formal y no tiene por qué serlo. Simplemente alguien tiene que iniciar el proceso y luego surgirán los apoyos en forma de intervenciones políticas, administrativas, presiones o influencias. Si este ciclo se repite varios años (como ha sido el caso), se da lugar a la formación de una institución (en el sentido anglosajón), y por consiguiente, a una manera de conseguir tierras que puede ser más fuerte que los procedimientos legales y formales (y de hecho lo es). Que el MAS haya salido del gobierno no significa que los mecanismos no sigan en pie.

**Multas y sanciones**

En contraposición a las grandes ganancias que generan la deforestación, los incendios y la obtención de derechos de propiedad sobre la tierra se encuentran los pequeños montos de las multas y sanciones

Los permisos de desmonte los otorga la ABT. La patente equivale a quince veces el valor de la patente mínima y, adicionalmente, al pago equivalente al 15% del valor de la madera sin transformar.

Las multas y sanciones a los que desmonten sin los permisos son muy bajas. Las multas son porcentajes incrementales de las patentes de aprovechamiento forestal o de desmonte, según corresponda a la gravedad de la contravención o grado de reincidencia. El incremento no puede exceder el 100% de la patente. Si tras la aplicación de *diez* multas progresivas y acumulativas, el obligado no cumple con las prestaciones que le correspondan, la autoridad competente lo conminará, expresamente y mediante resolución motivada, a satisfacerlas dentro de un plazo perentorio, bajo apercibimiento de reversión o expropiación, según corresponda conforme a ley.
Resulta pues absolutamente claro que la causa primaria de la deforestación y los incendios no son las "malas" leyes, aplicaciones defectuosas o personas mal inclinadas. Es la ausencia de mercados de tierras y de bosques, que hacen que los precios de tierras y bosques no reflejen su valor, y empujan a los actores a apropiarse del factor más valioso y que genera mayores ingresos, las tierras, que con frecuencia contienen bosques.

**¿Los incendios son justiciables?**

Me interesan más los problemas de largo plazo –en este caso, las dos grandes fallas de mercado que he descrito- pero me han preguntado con frecuencia si se podría enjuiciar al Sr. Evo Morales por los incendios de 2019 en la Chiquitanía. La respuesta no es muy difícil.

La Constitución, por un lado, da *derechos* a las personas: El Art 33 establece que "Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado", que ha sido claramente fracturado. Por otro, da *obligaciones* específicas de protección del medio ambiente y los recursos naturales al gobierno: El Art. 298 establece que son competencias privativas del nivel central del Estado (que no pueden delegarse): la política general sobre tierras y territorio, su titulación y, la política general de biodiversidad y medio ambiente.

Ante agresiones a los derechos al medio ambiente sano, el Art 34 establece que "Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente".

Pero el punto más preciso es el Art 124, que establece que "comete delito de traición a la patria la boliviana o el boliviano que viole el régimen constitucional de recursos naturales. El mismo artículo decide que este delito "merecerá la máxima sanción penal".

Por consiguiente encuentro perfectamente posible iniciar juicios a Evo Morales y su gobierno por:

- incumplimiento del deber de cuidar los recursos naturales y cuidar a los ciudadanos
- daño económico: los incendios ya han destruido un gran capital natural, que es parte de nuestro patrimonio
- exposición a riesgos: ha expuesto a grandes poblaciones a riesgo de enfermedad, daño severo y muerte
- vulneración de derechos: ha privado a las generaciones futuras de su derecho a recibir el capital natural en las mismas condiciones de cantidad, calidad y diversidad que lo recibió la generación presente

No se puede llegar a ninguna conclusión que no apunte a las responsabilidades del gobierno del MAS. Sus políticas, claramente dirigidas al crecimiento del volumen del producto agropecuario, a la estimulación del negocio ya establecido de la soya y del naciente negocio del etanol y los biocombustibles, así como al mantenimiento de una base social que asegure su mayoría electoral, lo han llevado a acentuar el funcionamiento de los incentivos, aflojar los controles y por tanto a provocar el desastre.

Se puede probar que el INRA ha facilitado la organización de *pseudo* comunidades rurales para dotarlas de tierras y que ha coadyuvado en su traslado a la Chiquitania usando fondos fiscales. Se puede probar que las superficies dotadas excedían el millón de hectáreas entre Santa Cruz y Beni. Se puede probar que esas comunidades estaban formadas por inmigrantes, de los cuales una mayoría no poseía experiencia agrícola y que no residían en la Chiquitania sino que hacían visitas temporales. Se puede probar que eran militantes del MAS. Se puede inferir que el MAS contribuyó a que se doten de tierras empleando los mecanismos establecidos por la desgraciada ley INRA. Y se puede deducir sin ninguna dificultad que el MAS utilizó las capacidades del INRA para generar y ampliar una base electoral e intentar de esa manera elevar su votación en circunscripciones donde los resultados le fueron adversos. Se puede probar que la ABT aflojó los requisitos para la otorgación de permisos de desmonte y que llegó a considerar el crecimiento del número de permisos como un logro destacable[8]. No se puede ignorar que el precio de venta de las tierras deforestadas es mucho más alto que su precio antes de deforestar. Si el precio de las tierras deforestadas en la última campaña pasó de mil dólares la hectárea a sólo cuatro mil, estamos hablando del cambio de tierras disponibles que tienen un valor de 16 mil millones. La corrupción ha tenido que jugar central en este mecanismo.

Algunos analistas ven en los incendios de la Chiquitania un “modelo” que el gobierno quiere implementar a toda costa. Eso equivale a suponer que el gobierno tiene ese modelo

[8] Ver: ABT: **Rendición de cuentas 2018**

diseñado en todos sus detalles. Me aparto de esa crítica. No creo en la existencia de un modelo, que por diseño tendría que ser destructivo. El gobierno del MAS tropezó con la tierra y los bosques, igual que antes tropezó con el gas. Lo que hay, más que un modelo, es más bien una inercia, una mezcla de incentivos a la deforestación, competencia por tierras, falta de controles, corrupción y avidez por activos fijos y realizables.

Todos estos males o gran parte de ellos podrían desaparecer o al menos reducirse, si funcionaran mercados de tierras y de bosques. Los que desean adquirir tierras o bosques podrían comprarlos de sus propietarios, adquirir derechos seguros y usar el factor de acuerdo a sus límites naturales. Pagarían los impuestos por transacciones y propiedad. Sucederían miles, verdaderamente millones de transacciones de venta y alquiler de bosques y de tierras, generando riqueza y empleo. Se beneficiarían los vendedores, los compradores, la sociedad y los gobiernos.

**¿Qué podemos hacer?**

Las opciones de política frente al desastre son muchas, pero las realmente efectivas son pocas.

El largo plazo es el más importante. Hay que cambiar las señales sobre los bosques y las tierras.

Se debe lograr que conservar y manejar los bosques sea más rentable y conveniente que deforestarlos e incendiarlos para cultivar alimentos o criar animales. Esto implica la creación de derechos de propiedad y de mercados sobre los bosques y sus servicios ambientales, el uso combinado de multas e incentivos, el estímulo a la actividad forestal legal y el manejo de los bosques. Tareas de grandes dimensiones que deben ser encaradas desde ahora para asegurar el mantenimiento de los capitales naturales. *La medida más profunda será la que instale la propiedad privada sobre el bosque.* Debe haber bosques naturales privados, cuyos propietarios puedan explotarlos sin cambiar el uso de la tierra. La idea parece extraña, incluso extrema, pero será la que garantice la integridad de los bosques.

Pero es difícil crear derechos de propiedad privados sobre los bosques en un país donde la idea de lo colectivo, lo común, es extremadamente fuerte, y donde no hay experiencias exitosas en las que el legislador pueda apoyarse. Entonces, la siguiente solución a la mano es retornar a un sistema de *concesiones forestales*, basándose en el que fue establecido mediante la ley forestal 1700 y mejorarlo con los resultados de las evaluaciones y estudios que se han realizado. Principalmente, hay que alcanzar los niveles de confiabilidad y transparencia que tenía la antigua Superintendencia Forestal y que la actual ABT no ha logrado alcanzar, y se debe asegurar la *creación* de capacidades en gobernaciones y gobiernos municipales.

Hay que asegurar que los inventarios forestales reflejen verdaderamente los volúmenes y variedad forestales del área a ser concesionada, que los planes de manejo produzcan el menor impacto posible, que la duración de las concesiones y de los ciclos de corta sean lo suficientemente prolongados como para asegurar la regeneración del bosque, que exista un monitoreo apropiado de la regeneración natural, que la interconexión entre extractores de madera y procesadores sea cada vez más alta para asegurar la agregación de valor; que las autoridades locales tengan la mayor involucración posible en las decisiones de concesión y supervisión y que la certificación del manejo y de la cadena de custodia de la madera sea obligatoria.

Al mismo tiempo se debe levantar las barreras a la formación de mercados de tierras en todo el país, pero especialmente en la zona tradicional[9]. No será fácil. Se alzarán en contra miles de voces convencidas de que el pasado prehispánico fue mejor y que los pobladores rurales desean retornar a ese estado. Pero si se hace, seguirá un gran número de transacciones de tierras. Muchos agricultores venderán o alquilarán sus tierras, y éstas fluirán hacia los que pueden darle un uso más productivo. Poco a poco emergerán los resultados de los mercados de tierras: más productos, más empleo y más ingresos; más inversiones y más innovación. Al mismo tiempo bajará la presión de los pequeños agricultores para conseguir dotaciones de tierras del Estado y éste podrá liberarse de esa tarea destructiva legada por la revolución de 1952.

En el mediano plazo hay que empezar a eliminar los demás incentivos legales, financieros y administrativos a los incendios y la deforestación. Debe haber créditos para la agricultura y la ganadería, pero éstos deben excluir el financiamiento a tierras recientemente deforestadas (por ejemplo en los últimos doce años) y no deben financiar la deforestación por ningún mecanismo directo ni indirecto. Se debe suspender la construcción de caminos que no conducen hacia centros poblados que los necesitan y que solamente producen traslados de poblaciones humanas y más apetitos por la tierra. Se debe dar más responsabilidades y medios a las autoridades subnacionales, en lugar de mantenerlas en los niveles centrales del Estado.

---

[9] Llevo años argumentando sobre la necesidad de dar a los pequeños propietarios rurales derechos plenos de propiedad sobre sus tierras. Poco después de aprobarse la ley INRA escribí: **Ley INRA: ¿segunda reforma agraria?** Roma, FAO, 1998, 2. Desarrollé mis argumentos con más detalles en: **Políticas Agrarias. Cómo analizarlas y decidirlas**, La Paz, GEMA, 210 y en **Amargas Cosechas. Una década de políticas agrarias y forestales del MAS**. La Paz, CERES/FPK, 2017. Poco a poco, esta idea ha ido penetrando en los círculos intelectuales y políticos y es cada vez más aceptada. Tres candidaturas que participaron en las elecciones generales de 2019 la incluyeron en sus programas.

En el corto plazo se debe suspender todas las autorizaciones para quemas “controladas” o no. Preferiblemente, se debe derogar las más lesivas, es decir: las leyes 337, 740, 741, 1098 y 1171, y el DS 3973.

**Conclusión**

Bolivia ha fallado enormemente en la creación de mercados de tierras y de bosques, con lo que ha limitado también el desarrollo de mercados de trabajo y capitales. Al no existir derechos plenos de propiedad sobre ninguno de estos factores de producción, los actores realizan conductas que buscan una ganancia pero sin pasar por la eficiencia. Así, intentan obtener tierras por concesión del Estado y aprovechan todas las ocasiones para deforestar los bosques. No existe una manera de revertir estas tendencias con pequeñas medidas locales. Por consiguiente Bolivia debe iniciar la formación acelerada de mercados de bosques y mercados de tierras, y mientras eso ocurre, debe tomar otras medidas que reduzcan la deforestación y el apetito por tierras a corto plazo.

# Incendios forestales y su relación con el proceso agrario

Luis Fernando Asturizaga M.*

El 18 de octubre de 1996, se promulga la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No. 1715, más conocida como "Ley INRA", que instituyó el saneamiento de tierras para regularizar el derecho de propiedad y posesión agrarios.

Este procedimiento técnico jurídico de carácter transitorio fue la base de acuerdo entre el Gobierno de aquél entonces (1995) y los sectores agrarios (CSUTCB, CIDOB, CSCB, COB, CONFEAGRO) para reencausar el proceso de Reforma Agraria, que había sido deformado en los postulados esenciales previstos en el Decreto Ley 3474 (Ley Fundamental de Reforma Agraria de 2 de agosto de 1953).

El Estado no contaba con información sobre disponibilidad de tierras fiscales y se tenía titulada una superficie mayor a la extensión del territorio nacional, lo que hablaba de que la administración de la tierra en Bolivia, se blandía entre la corrupción, la ineficiencia y el descuido estatal.

Estos aspectos se suponía que habían generado una gran inequidad en la tenencia de la tierra, con la consiguiente reproducción de la pobreza a partir del minifundio en el altiplano y los valles de nuestro país y, *contario sensu*, la aparición del gran latifundio improductivo en las tierras del oriente.

A partir de esta hipótesis se realizó el primer esbozo de un instrumento que permitiera atacar los resabios latifundistas que podría haber y, ante todo, identificar tierras para su distribución a favor de campesinos e indígenas, sin tierra o con tierra insuficiente.

Este instrumento sería el proceso de saneamiento de tierras, cuya columna vertebral es la Función Económico Social (FES), la cual, a pesar de estar vigente desde la Constitución Política del Estado de 1967, no había sido "desmenuzada" como un instrumento de control del trabajo agrario.

Recordemos que la Carta Magna de entonces, en el artículo 166, estableció *el trabajo* como requisito para adquirir y conservar el derecho propietario agrario. El trabajo no era nada más que la realización de actividades agrícolas o ganaderas principalmente, debido a que para entonces la actividad forestal todavía no tenía un gran apoyo en su concepción y desarrollo. Así pues, si de actividades agrarias se trataba, la regulación y la política hacían

---

* Abogado especialista en Derecho Agrario, Ambiental y Desarrollo Rural. Es asesor de ANAPO y la CAO.

énfasis en las actividades agropecuarias; esto se puede corroborar repasando las normas emitidas entre 1953 y 1992.

Ahora bien, haciendo un poco de historia podremos encontrar antecedentes legislativos, sobre la condición centenaria de la actividad ganadera y como ella ha sido parte de la vida y cultura de los pueblos de Beni y Santa Cruz.

**Antecedentes legislativos de la ganadería en Beni y Santa Cruz**

Tan evidente es la importancia de la actividad ganadera en Bolivia en general, y de Beni y Santa Cruz en particular, que las regulaciones tributarias se remontan a 1826, cuando se instituyeron "contribuciones" a favor de la naciente República, por parte del productor ganadero, estableciéndose como excepción de esta carga al ganado de propiedad de los indígenas o nativos, mediante Ley de 27 de diciembre de 1826.

Veinte años después, el 9 de noviembre de 1846, el Gobierno de la época promulgó una ley impositiva a toda actividad económica, donde se fijó una contribución de 4 reales por cabeza de ganado vacuno en propiedad. Apenas pocos días después, se aprobaba el primer impuesto al movimiento de ganado mediante Ley de 11 de noviembre del mismo año, fijándose un monto de 4 reales por cabeza de ganado vacuno transportado internamente.

Estas cargas impositivas beneficiaban solamente al erario del Gobierno Central, por lo que los gobiernos locales (llamados municipalidades) no tardaron en solicitar cargas adicionales, ya no referidos a la tenencia de ganado, sino a la actividad de faenar para el consumo. Es así que el Decreto Supremo de 16 de octubre de 1847, tiene como finalidad determinar una carga de dos reales por animal faenado, para el fortalecimiento de los fondos municipales de la ciudad de Santa Cruz. De hecho, éste resulta ser el primer antecedente de un impuesto en beneficio de las entidades locales. Más adelante, en 1858, este impuesto subiría a ocho reales.

Ya en 1873, hay una primera referencia a una producción ganadera que empezaba a generar excedentes para la exportación. De ahí que el Gobierno aprobara el 12 de noviembre de ese mismo año, un decreto supremo fijando el primer impuesto a la exportación de ganado.

Tan importante era la producción ganadera en Santa Cruz, que el Gobierno Nacional determinó, por Ley el 25 de noviembre de 1874, que toda cabeza de ganado trasladada desde la provincia Vallegrande hacia el interior del país, debía pagar un monto de dos reales para financiar la construcción de un hospital en la capital de provincia.

De otro lado, el 1 de diciembre de 1874, se establece para el departamento del Beni un impuesto a la tenencia de ganado de dos reales por cabeza, para nivelar su presupuesto departamental. Este impuesto a la tenencia de ganado se amplió al departamento de Santa Cruz, mediante Ley de 12 de noviembre de 1885.

Otro antecedente legislativo importante proviene del 19 de agosto de 1907, momento en el cual, y mediante Ley de la República, se anuló el impuesto al movimiento interno de ganado.

Ya a estas alturas de la historia nacional, Beni y Santa Cruz iban consolidando su condición de centros productivos de ganado, por lo que, mediante Ley de 28 de noviembre de 1908, se determinó impulsar la actividad a través de la exención del pago de impuesto a la importación de ganado destinado sólo a los dos departamentos. Esta medida tuvo su correlato en la Ley de 30 de noviembre de 1911, donde se dispone la libre internación de ganado por el Sur del país, no solo a favor de los productores sino de los *industriales ganaderos*.

Se entiende que estas medidas contribuyeron al aumento de la producción ganadera y a la generación de mayores excedentes para la exportación, especialmente en el Beni y Santa Cruz, por lo que nuevamente se decide gravar exclusivamente la exportación de la producción de dichos departamentos, emitiéndose dos leyes sucesivas, de fechas 4 y 13 de diciembre de 1917.

Por otro lado, el 16 de mayo de 1945, el gobierno de entonces promulgó una nueva ley, estableciendo otro impuesto a la tenencia de ganado, sólo que esta vez la finalidad es el financiamiento de obras públicas nacionales. Nuevamente los gobernantes se apoyan en la ganadería para equilibrar el presupuesto nacional.

La intención de esta breve narración legislativa tiene el propósito de visibilizar la actividad ganadera como una actividad presente en la economía boliviana desde los inicios mismos de la República y con un peso relativamente importante, incluso en términos de recaudación fiscal, al punto que se constituyó en una fuente de ingresos del erario nacional; por lo demás, una actividad que tuvo picos de desarrollo que le permitieron al país, a inicios del siglo XX, exportar ganado.

Dicho de otro modo: la ganadería en Bolivia lleva prácticamente doscientos años como actividad productiva en las regiones del Beni y Santa Cruz, aspecto que, sin embargo, suele ser olvidado cuando se le imponen una serie de requisitos y exigencias como, por ejemplo, el cumplimiento de la FES, lo que implica obligarle a una reconversión productiva de crianza de ganado a labores de manejo forestal, o bien a su adecuación a una normativa difusa, enrevesada y contradictoria con relación a cuestiones tales como la capacidad de uso mayor de la tierra, la aptitud de suelo, los planes de ordenamiento predial, las tierras de producción forestal, el ordenamiento territorial, planes de uso de suelo, etc.

En cambio, lo que ni los legisladores ni las autoridades administrativas comprenden es lo complicado que para un productor ganadero tradicional significa entender que, para conservar su propiedad agraria, están forzados a demostrar permanentemente que cumplen con la FES, lo que muchas veces los lleva a tener que cambiar la naturaleza de sus labores o, en todo caso, a tener que ajustarse a un tipo de prácticas de uso de la tierra plasmado en normativas desconocidas por él.

Para ilustrar mejor este aspecto vale el ejemplo de que a un abogado de veinte años de ejercicio en materia penal, se le diga que deba cambiar de especialidad al área comercial o, peor aún, que cambie de profesión, porque de lo contrario no podrá ejercer actividad alguna. Este es uno de los problemas perversos al aplicar la normativa agraria y que, aplicada con discrecionalidad y sin línea uniforme, determina que al día de hoy miles de productores continúen sin tener un título de propiedad agraria.

**El desmonte como FES**

Con estos comentarios iniciales se pretende contextualizar el escenario de aplicación del proceso de saneamiento y las dificultades que afronta el productor agropecuario en su afán de mantener su actividad productiva.

De hecho, el concepto de la FES, previsto en el Art. 2 de la Ley 1715 (Ley INRA), *como el empleo sostenible de la tierra en actividades agrarias, forestales, de conservación, ecoturismo, en función de la capacidad de uso mayor de la tierra*, no fue nunca de fácil comprensión por parte del productor agrario, pero tampoco tuvo una aplicación clara desde el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que si bien tenían un concepto legal escrito, adolecía de falta de parámetros para verificar su cumplimiento en campo.

De hecho, entre 1996 y 2006, los funcionarios del INRA, con el saneamiento de tierras, "sugirieron" a los productores el recurso de "desmontar", porque entendían que las propiedades con bosque no cumplían con la FES. En aquellos años, la Superintendencia Forestal -actual Autoridad de Fiscalización de Bosques y Tierra (ABT)-, no atendía los pedidos de desmonte, porque exigía como requisito previo, la presentación del titulo ejecutorial saneado.

Este es uno de los cuellos de botella que permite entender porque el proceso de saneamiento, después de 23 años de creado, no culmina y porque no se tiene un horizonte de su conclusión. Y es también una referencia ineludible para encontrar una parte de la explicación a los avasallamientos de tierras, su relación con los incendios forestales, las directrices del INRA que van mas allá de la Constitución de 2009, en un escenario de conflicto destinado a destrozar parte del modelo productivo de Santa Cruz, asentado en la propiedad individual (sin mencionar el aspecto de ocupación geopolítica del oriente boliviano).

**La actividad productiva conforme a la capacidad de uso mayor de la tierra**

Si bien las discusiones sobre la capacidad de uso mayor de la tierra no terminan de dilucidarse en Bolivia, queda claro que hay varios instrumentos normativos que se refieren a los usos del suelo. Así, por ejemplo, en los departamentos de Santa Cruz y Beni se tienen áreas protegidas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, bajo tuición del Gobierno Central, a la vez que hay áreas protegidas bajo tuición departamental o municipal.

A ello debo añadir que el año 2001, mediante Decreto Supremo No. 26075, se declararon 41 millones de hectáreas como Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), y en las cuales quedaba prohibida toda actividad agropecuaria. Este decreto, que cuenta con un mapa de ubicación aproximada de las TPFP, fue realizado en base a cartografía de los años

1960-70, fotografías aéreas y sin verificación *in situ*, por lo que se incluyó en la superficie mencionada áreas de chuchiales, arbustos y otra vegetación que, naturalmente, no pueden considerarse propiamente bosques.

Bajo esas consideraciones, el departamento de Santa Cruz, de 35 millones de hectáreas, tiene una superficie de 16.834.780 hectáreas en la categoría de TPFP; esto, sin considerar las tierras incorporadas dentro de las áreas protegidas y las áreas con diversas restricciones de uso agropecuario.

El departamento del Beni también pasa por varias restricciones de uso agropecuario, entre TPFP, áreas protegidas y de reserva, que limitan no sólo un crecimiento agropecuario sino también la consolidación de tierras de ganaderos con trabajos anteriores al año 1996.

También hay que mencionar que las diversas clasificaciones de uso de las tierras realizadas sin conocimiento de las poblaciones locales y sin un catastro de productores agropecuarios, cuya tradición productiva se remontaba a principios del siglo XX, o incuso antes, como se ha visto en la relación histórica realizada líneas arriba.

En consecuencia, cumplir con la capacidad de uso mayor de la tierra, lejos de convertirse en una adecuación a manejos más sostenibles, lo que hizo es dificultar la consolidación de la tierra agrícola y ganadera, al tener diferentes restricciones, limitaciones o prohibiciones para ejercer dicha actividad tradicional. De hecho, hasta el día de hoy se tiene en Santa Cruz un conflicto que ejemplifica como el ganadero puede tener animales, inversiones y mejoras, cumplimiento de normas laborales, pero expuesto a perderlo todo porque su propiedad se halla dentro de un área forestal.

El caso de la Reserva Guarayos es ilustrativo al respecto, porque dicha área fue creada en el año 1969 y sin embargo no hay un mapa oficial sobre su cobertura, superficie y límites. De hehco, la Autoridad de Control y Fiscalización de Bosques y Tierra (ABT), remitió a conocimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, cinco coberturas “oficiales”, que difieren en extensión y límites. Como resultado de ello, existe una importante producción agropecuaria en esta área, que tendría una extensión entre novecientas mil, a un millón y medio de hectáreas aproximadamente, según interpretación de la ABT, aunque si se analiza el mapa del Plan de uso de Suelo (PLUS) de Santa Cruz, dicha reserva está en la categoría de uso B2, y no tiene más de 429 mil hectáreas.

Desde luego, no se trata de un dato menor, porque si se interpreta la superficie de la Reserva, según su decreto de creación, o según la Ley que aprueba el PLUS de Santa Cruz, al productor que acabe dentro de la Reserva se le va a exigir título de propiedad anterior a febrero del año 1969; y, si está fuera, bastará con acreditar posesión antes del 18 de octubre de 1996. Como no hay acuerdo en como aplicar las normas de uso de suelo relativas a la Reserva Guarayos, los propietarios de 200.000 cabezas de ganado y de más de cien mil hectáreas de cultivo, están a punto de perder su propiedad y sus inversiones en esta zona.

Al respecto, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), encargó un estudio que concluye que del área de la Reserva Forestal Guarayos emerge una producción superior a las 5.500

toneladas de carne por año, de la cual se alimenta un equivalente a 275.300 personas, que representan el 100% de la población que habita el departamento de Pando, el 65% de la población del Beni, el 57% de la población de Tarija, o el 56% de la población del departamento de Oruro.

Este es un ejemplo de la complejidad de aplicar al saneamiento de tierras, sin tener definiciones claras, porque dependiendo de la interpretación se puede afectar la propiedad y, por ende, la producción agropecuaria. Por ejemplo, el ex Director Nacional del INRA Jhonny Cordero, en reunión con representantes de CAO, ANAPO y FEGASACRUZ, afirmó que dentro del área de la Reserva Forestal (¿cuál de las 5?) se revirtieron a productores, no por falta de actividad, sino por incumplir las normas de uso de la reserva, o por ser extranjeros, más de 100.000 hectáreas.

Como se puede advertir, clarificar los conceptos sobre los usos de suelo es un problema de urgente resolución a fin de dar seguridad a la producción agropecuaria y principalmente en las regiones del oriente y del Chaco boliviano.

**Los avasallamientos**

Se podría pensar que, dentro de un Estado de Derecho regulado por la Constitución y la ley, con instituciones creadas para su cumplimiento, no podría existir una Reforma Agraria "forzada", en el sentido de lograr una distribución de tierras "de facto". Pero no es este el escenario que prevalece en Bolivia, debido a que, desde comienzos del siglo XXI, innumerables propiedades urbanas, rurales, áreas protegidas, reservas forestales, concesiones mineras y forestales, han sido objeto de tomas y ocupaciones con el pretexto de que las mismas "no cumplen una función social" y, por tanto, "son tierras ociosas".

Si bien existen autoridades judiciales y administrativas encargadas de velar por la garantía del ejercicio del derecho de la propiedad privada o pública, en la práctica, dada su lentitud, falta de recursos o temor ante la acción intimidatoria de grupos irregulares, tales autoridades son cómplices de hechos delictivos, los cuales no sólo vienen acompañados de actos de avasallamiento o despojo, sino de amenazas, extorsiones, asociaciones delictuosas, obstrucción de trabajos, destrucción de cosechas e instrumentos de trabajo, quemas, etc.

Es así que entre los años 2000 y 2005 se dieron más de 400 tomas de tierras, según un reporte del Ministerio de Gobierno; ejemplos de ello son los predios "La Posada del Inca" en La Paz, que sigue avasallada hasta el día de hoy, "Hacienda Collana", "Pananti", y muchos otros más a lo largo y ancho del territorio nacional.

A partir del año 2006, se toman predios de todas las extensiones y por grupos organizados, que, en su mayor parte, resultan ser partidarios o simpatizantes del MAS, pero que además han contado con información consistente en planos, trámites agrarios "observados", procesos de productores de origen extranjero, o de propiedades con superficies superiores a cinco mil hectáreas. Tanto así que un ex Director Nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, mencionó la existencia de un "INRA Paralelo", que vendría a ser una especie de apéndice,

donde se “negociaba” dicha información. La investigación de su denuncia no ha arrojado resultados.

Lo cierto es que del año 2006 al año 2013, que es cuando se promulga la Ley No. 477, contra el avasallamiento y tráfico de tierras, las tomas de propiedades mantuvieron en vilo, zozobra e incertidumbre a todo el sector agropecuario.

A continuación, una relación de los casos acaecidos entre los años 2007 y 2009:

a) Dentro de la Colonia Okinawa se avasalló una parcela de una persona de origen japonés (el nombre se reserva hasta el día de hoy por el temor de este productor y de su abogado de sufrir consecuencias) en el municipio de Yapacaní. Este predio avasallado el año 2007, cuenta con dos sentencias de juez agrario ratificadas también por dos sentencias del Tribunal Agrario Nacional, donde se ordena el desalojo de los avasalladores. Dichos fallos nunca se hicieron cumplir, por el contrario, funcionarios del INRA Santa Cruz, obligaron al propietario a “conciliar” con sus victimadores y a ceder tierra de forma gratuita, pasando por alto decisiones judiciales ejecutoriadas.

b) Predio denominado Villa Nueva, de una empresa agropecuaria, fue tomada el 2008. Luego de la suscripción de un acta de conciliación con el aval de funcionarios del INRA Santa Cruz, la empresa propietaria hace una cesión gratuita a los avasalladores de nueve hectáreas, hecho lo cual, el grupo irregular tomó otras 90 hectáreas, al día siguiente de firmado el acuerdo.

c) San Juan de los Limos de un pequeño agricultor que trabaja en el municipio de San Julián, cuenta con una de las pocas resoluciones de desalojo emitida por la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, de diciembre de 2010, la que no fue cumplida por la fuerza pública, de hecho, el propietario tuvo que proceder al desalojo por sus propios medios.

d) Fundo rural “El Guapurú”. Los avasalladores prendieron fuego al cultivo del productor, quién a pesar de tener título ejecutorial emitido por el Presidente Evo Morales, no puede desalojarlos, debido a que el grupo irregular planteó una demanda ante la (in)justicia agroambiental, la cual sigue sin resolverse.

e) Luego de la denuncia de la existencia de un INRA paralelo, las tomas de tierras en el departamento de Santa Cruz, se paralizan para volver a practicarse y esta vez de manera masiva entre el 29 y 31 de julio del 2011. Momento en el cual se tomaron más de 7 predios en el municipio de San Julián, entre ellas: Mariana, El Pio, Tacuarí y Virgen de Guadalupe.

f) Algo parecido aconteció el año 2013, cuando mas de 50.000 hectáreas son amenazadas para su toma. Los grupos de avasalladores se reúnen en las áreas de servidumbre ecológica que pertenecen a predios situados en el margen del Cauce del Río grande, donde los principales focos de amenaza se dan sobre predios de productores de origen extranjero, o que tienen mas de cinco mil hectáreas trabajadas.

g) El año 2017 fui testigo de cómo grupos de avasalladores inciden en la justicia, puesto que, ante una ilegal resolución de desalojo de una familia de productores de origen alemán, se planteó una acción de amparo constitucional contra el INRA y los magistrados del Tribunal Agroambiental. En dicha oportunidad el secretario ejecutivo de una organización campesina estuvo presente en la audiencia de amparo, para "brindar su apoyo" a los avasalladores y ejercitar "control social" sobre el juez. Dejo al lector imaginarse el resultado de la acción de tutela.

h) Los elementos comunes en todos los casos son: a) grupos organizados que dicen ser parte del partido de Gobierno; b) Se movilizan en vehículos como camiones con gran capacidad de traslado de gente c) Cuentan con apoyo económico para alimentación y pernocte en los predios tomados; d) Luego de unos días, buscan "acuerdos" con los propietarios para salir, sea tierra o dinero; e) Aprovechan la lenta reacción de las autoridades para tomar mas tierras, f) cuentan con información que proviene del INRA, aunque no se sabe a ciencia cierta quién la proporciona, funcionarios o terceros.

i) El avasallamiento tiene múltiples connotaciones no esclarecidas, como las extorsiones de las que varios productores dijeron ser objeto, para no tomarles sus tierras o "darles protección", fuera de cobros a campesinos, a quiénes se les promete tierra trabajada y lista para la siembra.

j) Es evidente que luego de la aprobación de la Ley No. 477, los avasallamientos disminuyeron en intensidad, aunque al día de hoy siguen causando efectos nocivos en algunos predios. Hay que mencionar que parte del "modus operandi" es quemar servidumbres ecológicas, cultivos o maquinaria. Precisamente una de las formas de sentar presencia de parte de estos grupos es la quema, aspecto que de alguna forma explica lo que aconteció este año en la Chiquitanía.

**Distribución exclusiva de tierras a indígenas y campesinos**

En Bolivia no debiera ser mayormente dificultosa la distribución de la tierra, habida cuenta los datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, según los cuales en el país existen 27,7 millones de hectáreas de tierras fiscales que pueden ser distribuidas a favor de personas que quieran dedicarse a actividades agropecuarias, forestales y de conservación de la

biodiversidad. En ese sentido, el desafío lanzado por el Vicepresidente del Estado, en el sentido de ampliar la frontera agrícola tendría la perfecta cobertura territorial para hacerse realidad.

Sin embargo, la realidad concreta parece ser muy diferente cuando se verifica que la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley 3545 (Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria) de 28 de noviembre de 2006, establece la exclusividad en el acceso a todas las tierras fiscales identificadas y por identificarse durante el proceso de saneamiento agrario, a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias.

En otras palabras, los 27,7 millones de hectáreas y otras más que se puedan identificar en los siguientes años del saneamiento, ya tienen, por mandato legal imperativo, un conjunto de beneficiarios, que se pueden unificar en uno solo tipo de población agrupada en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

Y no solo eso. La misma ley determina que las tierras fiscales disponibles solo pueden se otorgadas en derecho colectivo o comunitario, lo que implica que no existe el reconocimiento de la parcela individual a favor de los miembros de la comunidad o pueblo. Por definición, la propiedad comunitaria es un tipo de propiedad colectiva indivisible (no puede dividirse por venta o herencia), inembargable (no es hipotecable para crédito), es inalienable (no pude venderse o alquilarse), es imprescriptible (no es objeto de reconocimiento de propiedad individual por usucapión) y es inafectable, porque el Estado no las puede recuperar ni siquiera en caso de abandono. En resumen es la negación de la propiedad individual.

La consecuencia lógica de esta modalidad exclusiva y excluyente de distribución de tierras fiscales es que cualquier ampliación de frontera agrícola sería por cuenta únicamente de personas identificadas como indígenas, originarios o campesinos y no como productores agropecuarios individuales, que también pueden ser demandantes de tierras. Significa, entonces, que los productores (pequeños y medianos) aglutinados en la Cámara Agropecuaria del Oriente o bien en FEGABENI, por ejemplo, (así como cualquier otro ciudadano boliviano) no tienen derecho a acceder a nuevas tierras: estos productores, que son parte fundamental de la provisión del 70% de los alimentos que se consumen en el país, están legalmente impedidos de participar en cualquier programa de ampliación de la frontera agropecuaria.

Para sumar elementos al análisis de la pertinencia de la distribución de la tierra únicamente en la modalidad de dotación colectiva, el INRA completa su información indicando que el segmento de productores medianos y empresas tienen en propiedad 11,9 millones de hectáreas (14% de lo saneado hasta hoy); lo que representa menos del 12% del territorio rural boliviano, mientras que los propietarios campesinos e interculturales (antes llamados colonizadores) poseen 22,9 millones de hectáreas, equivalentes al 27% de la superficie saneada; y los pueblos y comunidades indígenas originarias de tierras bajas y altas poseen 23,8 millones de hectáreas, equivalentes al 28% de superficie saneada. (El Deber, 14 de octubre de 2019).

La sumatoria de la superficie de tierra en manos de productores indígenas originarios campesinos e interculturales, arroja la cifra de 46,7 millones de hectáreas, pero al tener mandato legal vigente, tendrían ya un derecho exclusivo sobre 27,7 millones de hectáreas adicionales, es decir podrían llegar a más de 74,4 millones de hectáreas.

Paradójicamente, en la última "rendición de cuentas" del INRA, sus responsables mencionaron que, de toda la extensión de tierras fiscales, solo está disponible para distribución 4,6 millones de hectáreas, las mismas que ya están en proceso de distribución y que la superficie restante de 23,1 millones de hectáreas constituyen reservas forestales y áreas de proyectos estratégicos del Gobierno, que no se podrían distribuir.

Sin embargo, si sumamos las superficies establecidas en los decretos de creación de las reservas forestales en Bolivia, que no llegan a 11 millones de hectáreas, y si por otra parte se considera que la legislación actual permite la compatibilidad entre reservas forestales y áreas protegidas con la consolidación de derechos propietarios agrarios a favor de pueblos indígenas y de pequeñas propiedades campesinas – interculturales (artículos 92-II, b) y 309-II del Decreto Supremo No. 29215). Es decir que dichas áreas podrían ser susceptibles de dotación para TIOCs en base la compatibilidad que puede existir entre un área protegida, una reserva forestal y una comunidad indígena, originaria, campesina, intercultural o afroboliviana.

En ese contexto, resulta importante la evaluación de esta forma de distribución para que otro conjunto de bolivianos puedan acceder a las tierras fiscales, mucho más si gran parte de ellas se encuentran en el departamento de Santa Cruz. Se debe tomar en cuenta que pequeños productores cruceños, o sus hijos (muchos de ellos agrónomos, veterinarios, ingenieros forestales, etc.,) quieren continuar la labor agropecuaria, pero no bajo un sistema colectivo o comunitario, sino bajo un derecho de propiedad individual, que es el cimiento para que Santa Cruz, se haya convertido en el mayor proveedor de alimentos de Bolivia, siendo responsable del 70% de la producción de maíz en grano, seguido por Chuquisaca con el 10% de la producción nacional y Tarija con el 8%.

Otro elemento que llama a la duda de los datos brindados por el INRA, es que de acuerdo a un estudio realizado por el Ing. Fernando Pizarro, para la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), de las más de 10 millones de hectáreas, que según el Plan de Uso de Suelos (PLUS) de Santa Cruz tienen categoría uso agropecuario extensivo e intensivo, sólo se están utilizando 3.3 millones, por lo que sólo en Santa Cruz existirían más de 6 millones de hectáreas con vocación agropecuaria que no estarían siendo utilizadas y podrían distribuirse.

Más allá de ello, un tema que debe ingresar al debate es si la distribución debe continuar utilizando exclusivamente el mecanismo de dotación colectiva o se va a permitir a personas individuales acceder a un derecho de propiedad individual. Por otro lado, se debe evaluar los beneficios de tener más de 46 millones de hectáreas inmovilizadas a la sucesión hereditaria, al crédito, a la transferencia por compra venta y la imposibilidad de redistribuirlas por abandono.

**Aplicación retroactiva de la Constitución de 2009**

Dos elementos a observar en la irregular aplicación retroactiva de la CPE. Primero, el artículo 398 de la Constitución instituyó un límite a la tenencia de la tierra en Bolivia en cinco mil hectáreas. Entonces, de manera razonablemente legal se puede decir que esta limitante sería aplicada a partir de la aprobación de la nueva Carta Magna, y que no tendría efecto alguno en las tierras objeto de saneamiento, por que éstas tienen antecedente en títulos, trámites o posesiones anteriores al 18 de octubre de 1996.

Sin embargo, la realidad objetiva nos muestra otra situación, puesto que el INRA y el Tribunal Agroambiental, decidieron aplicar retroactivamente la Constitución afectando predios con cumplimiento de FES en todos sus requisitos y condiciones, reduciendo propiedades de mas de cinco mil hectáreas al nuevo limite constitucional, sin pago de indemnización alguna.

Especialmente para la producción ganadera extensiva del departamento del Beni y la región del Chaco, este es un problema complicado porque la reversión parcial, afecta áreas de pastoreo, fuentes de agua, zonas altas de resguardo del ganado en épocas de inundación, etc.

Otro aspecto a considerar es el referido al artículo 396 de la Constitución vigente, cuya aplicación retroactiva tiene como fin desconocer el derecho de posesión de productores de origen extranjero que cumplen la FES antes de la vigencia de la Ley No. 1715, de 18 de octubre de 1996. No fue pues casualidad que parte de los avasallamientos se hayan organizado para tomar predios con superficies mayores a cinco mil hectáreas, o que pertenecían a productores de origen extranjero, teniendo estos grupos, ubicaciones exactas para saber donde dirigirse.

Una consecuencia lamentable de ello es la falta de titulación de productores japoneses de la Colonia Okinawa, quiénes a pesar de tener una tradición centenaria de asentamiento autorizado por el Gobierno de Bolivia mediante tratados internacionales, hasta el día son considerados extranjeros sin derecho a la titulación en una errónea e ilegal aplicación retroactiva de la CPE.

**La FES y los desmontes no autorizados**

Como parte de las modificaciones a la Ley 1715, el artículo 2 de la Ley 3545, de 28 de noviembre de 2006 (Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria), determinó que los desmontes efectuados por los productores que no tuvieren autorización de la ex Superintendencia Forestal o la ABT actual, no se consideren función social ni función económico social y de darse esta situación los predios debieran ser expropiados (los pequeños) o revertidos (medianas y empresas).

Para entender la dimensión del problema y el grado de inseguridad que esta sola disposición legal ocasiona a los productores, debemos reiterar datos históricos y estadísticos para no repetir los errores que crearon incertidumbre al sector agropecuario. Recordemos que, a partir de la Reforma Agraria de 1953, se reguló como norma y principio del Derecho Agrario Boliviano, *"la tierra es de quien la trabaja".* Dicho principio, a la vez que norma

constitucional, establecía que el derecho de propiedad agrario está condicionado en su ejercicio al cumplimiento de una actividad productiva o trabajo, que, hasta el 18 de octubre de 1996, tenía dos variables fundamentales: la agricultura y la ganadería.

Este es un elemento central para cualquier análisis que tenga que ver con las condiciones y requisitos para conservar el derecho propietario agrario, puesto que establece un marco temporal de casi medio siglo, donde el hombre rural debía implementar actividades agropecuarias.

Muy poco se hablaba en la Ley Fundamental de Reforma Agraria de otras actividades como la castañera o gomera, pues tenían un carácter mas aislado y menos impulsado por el Estado en sus políticas productivas y de desarrollo rural. Es recién a partir de la Ley No. 1715 de 1996, que se desarrolla el concepto de la función económica social y para medirla o verificarla en campo, los funcionarios del INRA ingresaron a cada propiedad para que se les exhiba superficies cultivadas o cabezas de ganado, junto a mejoras o infraestructura productiva; siendo evidente que de mostrarse área con cobertura boscosa, se la consideraba como área ociosa sujeta a "recorte" por incumplimiento de la FES.

Entre paréntesis se debe mencionar que bajo esa óptica se tuvo recortes de tierra en medianas y empresas agropecuarias, que hasta el día de hoy mantienen la condición de tierras fiscales, donde no se puede asentar una comunidad porque la superficie no abastece para implementar una actividad sostenible en lo económico.

Con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento de 2 de agosto de 2007, además de la actividad productiva se debía demostrar que las áreas desmontadas tenían autorización de la Superintendencia Forestal. Entonces, después de más de 50 años de tradición agrícola y ganadera en el oriente del país, intempestivamente se establecen nuevos requisitos a cumplir dentro de la FES, pero no a futuro, sino de manera retroactiva, pues se pretende que todo desmonte efectuado para habilitar tierras para actividades agropecuarias tuviera autorización desde el año 1996; como por arte de magia, el productor agropecuario debe ahora cambiar su actividad e implementar el manejo forestal.

De hecho, los funcionarios del INRA encargados de revisar las carpetas de saneamiento de predios agropecuarios que se encuentran en sobre posición con tierras forestales, le piden al productor acreditar planes de manejo forestal, que obviamente no tienen, puesto que de manera tradicional han ejercitado la ganadería o la agricultura. No se quiere entender que tierras de supuesta vocación forestal pueden estar siendo utilizadas de manera sostenible en trabajo agropecuario, con tecnología y prácticas amigables con el medio ambiente, que además producen los llamados productos estratégicos en la Ley No. 144 (maíz, trigo, sorgo o ganadería de carne y leche).

Fue entonces que, a principios de 2011, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) contrató una consultoría especializada para hacer un análisis a nivel nacional de las superficies desmontadas, contrastando imágenes de satélite de los años 1996 y 2009, con la información proveniente de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008 y la Información Productiva Municipal del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Los datos

que se obtuvieron para agosto de 2011 son reveladores: los desmontes sin autorización no eran un problema sólo cruceño, sino también de otros departamentos, tal como se observa en el cuadro siguiente:

| **Departamento** | **Superficie desmontada sin autorización** |
|---|---|
| Cochabamba | 125.747 hectáreas |
| La Paz | 277.153 hectáreas |
| Tarija | 496.061 hectáreas |
| Chuquisaca | 1 millón de hectáreas |
| Beni | 1 millón de hectáreas |
| Santa Cruz | 1,4 millones de hectáreas |

En otras palabras, más de 4 millones de hectáreas destinadas a actividades agrícolas y ganaderas podrían ser revertidas o expropiadas con la sola aplicación del Artículo 2-XI de la Ley 3545 de 2006, que establece que el desmonte no autorizado no es FES, ni se reconoce como función social.

Fuera de la superficie está el elemento humano: de acuerdo con los datos del INE, casi medio millón de personas quedarían sin trabajo y propiedad.

Otro elemento interesante es que la superficie desmontada sin autorización entre tierras de producción forestal y tierras de uso múltiple, llega a un millón de hectáreas destinadas a la producción ganadera y cerca de medio millón de hectáreas con agricultura, solamente en Santa Cruz. Revertir toda esa superficie de tierra supondría un suicidio alimentario, aspecto que fue trasladado en esos términos a las autoridades de Gobierno para luego abrir un espacio de discusión técnica que permitiera una razonable propuesta de regularización de áreas desmontadas destinadas a la producción de alimentos y reforestación de áreas de servidumbres ecológicas.

Precisamente ese es el contenido principal de la Ley No 337, de 11 de enero de 2013, que tiende a regularizar el desmonte no en áreas ociosas, sino en predios con trabajo agropecuario, con antecedentes en documentos agrarios o posesiones anteriores a 1996 y que destinen las superficies con desmonte no autorizado a la producción de alimentos estratégicos, como arroz, maíz, o ganadería de leche y carne.

La otra parte del compromiso (ya que no existe regularización automática) es el compromiso de reforestar áreas de servidumbre ecológica. Tanto la producción de alimentos, como la restitución de bosque son fiscalizados por un lapso de cinco años, que, de incumplirse, pueden determinar la reversión del predio.

Sobre la aplicación de la Ley No. 337, un dato sobresaliente: sólo los productores de ANAPO, sembraron mas de 7 millones de plantines e invirtieron más de 9 millones de dólares en reforestación, pero además se convalidaron sus buenas prácticas agrícolas que les permite hacer siembra directa, rotación de cultivos y diversificación productiva, siendo un mito aquello del monocultivo, conforme los datos de producción de las últimas campañas de verano e invierno, de acuerdo al siguiente detalle:

**VERANO 2018-2019**

| **Cultivos** | **Superficie sembrada en hectáreas** |
|---|---|
| Soya | 1.028.000 |
| Maiz | 101.500 |
| Sorgo | 54.500 |
| Total | 1.184.000 |

**INVIERNO 2019 (Estimado)**

| **Cultivos** | **Superficie sembrada en hectáreas** |
|---|---|
| Soya | 305.000 |
| Trigo | 107.000 |
| Girasol | 121.000 |
| Maiz | 96.000 |
| Sorgo | 396.000 |
| Chía | 15.500 |
| Total | 1.041.000 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Gerencia Técnica de ANAPO

Por lo tanto, debe quedar claro que la Ley No. 337, al permitir la regularización de desmontes, dio también certeza al productor en la producción de alimentos estratégicos, y tratándose de granos quedó a su vez garantizada la provisión de carnes de cerdo, pollo, res, así como de otros alimentos como huevo, lácteos, aceite, etc.

La abrogación de esta norma sería un grave atentado a la alimentación de los bolivianos y un ataque directo a la propiedad de productores de todos los segmentos, los cuales no solo están en Santa Cruz, sino también en gran parte del país.

**Las quemas y el Decreto 3973**

El año 2001, mediante el Decreto Supremo No. 26075, se crearon las Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP) en base a fotografías aéreas, obviando la actividad agropecuaria existente en esos 41 millones de hectáreas, declaradas como TPFP en todo el territorio nacional (sólo Oruro y Potosí no tienen tierras dentro de dicha categoría). Asimismo, se estableció una medida de excepción para el departamento de Santa Cruz, permitiendo en su artículo 5, las quemas controladas y desmontes, entendiendo que al interior de las tierras forestales había actividad productiva agropecuaria anterior a su creación y por tanto previa a la promulgación de la Ley INRA de 1996, así como al PLUS de Santa Cruz de 1995.

El Decreto Supremo 26075, en su artículo 5, no quiso ser tomado en cuenta por el INRA en el saneamiento de tierras, lo que siempre mantuvo en vilo a los productores que trabajaban dentro de esos 41 millones de hectáreas. De hecho, este es uno de los motivos por los cuales no se resuelven los conflictos de tierra en la Reserva Guarayos.

Hago mención a este decreto debido a su estrecha relación con el cuestionado Decreto Supremo 3973, de 10 de julio de 2019, que amplía la posibilidad de desmonte y quema previamente autorizadas al Departamento del Beni, *sujeto al PLUS Departamental*, y a que cada productor trámite para su predio los instrumentos de gestión como planes de ordenamiento predial, planes de desmonte, autorización de quemas, etc.

En ambos casos, el objetivo, en modo alguno, es afectar el bosque. Se trata, más bien, de precautelar la actividad productiva existente antes del año 1996, y por supuesto anterior a la declaratoria de Tierras de Producción Forestal permanente y que fuera penalizada con la Ley 3545, tal como se ha visto antes.

Por otro lado, también se debe precisar que el Decreto Supremo No. 3973 no plantea ampliación de frontera agropecuaria, sino la regularización de actividad productiva, supeditada al cumplimiento de los planes de uso de suelo, planes de ordenamiento predial, planes de desmonte y otros instrumentos de gestión de la tierra y bosque emitidos por la ABT. Por lo tanto, no es un instrumento normativo para la quema o el desmonte descontrolado en tierras fiscales o protegidas; al contrario, establece condiciones que, de no cumplirse, no podrán efectivizarse legalmente: ni quemas ni deforestación en predios privados, con antecedentes previos al 18 de octubre de 1996.

De transparentarse la información del INRA, se podrían identificar que parte de los 8,7 millones de hectáreas paralizadas por conflictos “administrativos”, y relacionados con la falta definición de derechos agrarios en TPFP, pero existentes antes de su creación, y donde no se quiere reconocer la actividad productiva como FES.

Por otra parte, la abrogación del Decreto Supremo 3973, atentaría contra la principal actividad económica del departamento del Beni, su centenaria ganadería. Limitar su consolidación es una apuesta a que su población mantenga el último puesto en el Producto Interno per Cápita, por departamento, y para ello no hay nada mas que remitirse a la información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Otro elemento a considerar es que la abrogación de toda norma que regula las quemas, no va a evitarlas; en todo caso, ante el vacío normativo, es mucho más probable el riesgo de incrementarlas. Hay que recordar, que, por principio constitucional, que lo que no está prohibido está permitido.

Es evidente que no se puede negar que la forma de habilitar tierras para el cultivo desde la perspectiva del migrante de tierras altas, es la quema, porque no ha sido capacitado en otras metodologías y tampoco cuenta con los recursos tecnológicos para hacerlo de manera sostenible, como hacen los productores soyeros que practican la siembra directa y por tanto han erradicado la quema de rastrojo, o el sector cañero que ha mecanizado su siembra y cosecha, o ganaderos, que limpian sus campos con maquinaria.

El sector productivo es una víctima mas del desastre ambiental, desatado por los incendios en la Chiquitanía y está preso de la falta de articulación de las entidades del gobierno nacional, departamental y municipal, que, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, Chile, Perú o Ecuador, no tienen a una sola entidad como rectora de los bosques y control de incendios forestales, sino que cuentan con Servicios o Consejos Nacionales, donde participan fuerzas armadas, policía, ministerios y entidades técnicas que capacitan en el manejo controlado de quemas y previenen incendios.

Si bien la quema controlada está regulada en gran parte de los países latinoamericanos como una práctica ancestral o tradicional, pues forma parte de los sistemas agrícolas o ganaderos, resulta que a la vez se brindan mecanismos de incentivo para su erradicación paulatina, tomando medidas de liberación de impuestos, o incorporación a proyectos productivos de los gobiernos. En Bolivia, priman los mecanismos de sanción y no de incentivo.

**¿Y la titulación para cuándo?**

Culpar al sector ganadero y a las normas de regulación de quemas por los incendios forestales de la Chiquitanía es tener una visión sesgada y corta de miras, lo que no quiere decir que no haya que mejorar los sistemas productivos y dirigir la agropecuaria hacia sistemas silvopastoriles y con manejo de bosques, o elevar rendimientos agropecuarios. Pero lo primero es lo primero y dentro de ello es imprescindible la culminación del saneamiento de tierras y de forma paralela concluir con la reforma agraria que está regulada como un proceso permanente e indefinido.

Existen resoluciones finales de saneamiento que hace más de 12 años esperan por la emisión del título; lo mismo que miles de documentos de propiedad saneados sin registro ante Derechos Reales. Sin el título en la mano, el productor sigue siendo una especie de usufructuario de la tierra, sin la real certeza de si la tierra le corresponde, o seguirá siendo posiblemente afectada. Recordemos que hasta el año 2018, en un contra sentido legal y lógico, el Viceministro de Tierras podía impugnar resoluciones finales de saneamiento y títulos emitidos por el Presidente del Estado.

Así como están las leyes relacionadas al uso de la tierra, los productores agropecuarios no tendrán nunca certeza sobre su derecho de propiedad.

**La FES y otras cuestiones relacionadas**

El año 2020 se cumple la pausa en la verificación de la FES establecida mediante Ley No. 740 de 30 de septiembre de 2015, debiendo volverse a su revisión cada dos años, y con el único objetivo de sancionar al propietario, afectando su derecho agrario, y además sin reconocer las inversiones y mejoras productivas como parte del sostén jurídico de protección al derecho de propiedad agrario.

De esta forma será difícil exigirles a los productores que inviertan en tecnología, mejoras, infraestructura, sistemas de riego o maquinaria, si todos estos elementos no le sirven en la actualidad para precautelar su predio, pues no forman parte del concepto de la FES. Además, que el hecho de cumplirla a cabalidad no le representa un incentivo para acceder a créditos preferenciales, formar parte de proyectos productivos, o acceder a mercados externos.

El otro gran tema a resolver es la falta de institucionalización en el INRA, ABT, INIAF y SENASAG, entidades todas cuyas autoridades ejecutivas han sido y son interinos, ocasionando debilidades institucionales con la consiguiente falta de eficiencia y eficacia en los servicios que prestan al sector agropecuario.

Adicionalmente a ello, los espacios de control y fiscalización del proceso agrario han sido sistemáticamente boicoteados por el mismo INRA. De acuerdo a los artículos 13 y siguientes de la Ley INRA, modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria, son las comisiones agrarias nacional y departamental[2], las que deben fiscalizar el saneamiento, haciendo control sobre el cumplimiento de la FES, o dictaminando sobre la distribución de tierras.

Se ha afirmado desde el INRA que las comisiones agrarias han sido abolidas por la nueva Constitución, debido a que el saneamiento y distribución de tierras son atribuciones privativas del nivel central del Estado. Este criterio olvida que la norma constitucional debe ser leída y aplicada de manera integral, puesto que en los Gobiernos Departamentales descansa la atribución exclusiva de los planes de uso de suelo y de ordenamiento territorial (Artículo 300-I, numeral 5 de la CPE).

La aberración que se plantea consiste en que no es posible planificar el uso de suelo y los recursos naturales, así como la ocupación del territorio departamental o municipal, si por encima de su competencia el INRA decide realizar dotaciones sin considerar planes y proyectos locales.

Por otro lado, el control social recogido en la Carta Magna en su artículo 241 y la Ley No. 341, de 5 de febrero de 2013, establece que todos los niveles de gobierno son objeto de fiscalización por la sociedad civil organizada.

En el caso agrario ese espacio institucional radica en las comisiones agrarias donde deben confluir las representaciones de las organizaciones sociales y productivas mas importantes

[2] Art. 8 de la ley 3545, establece que las comisiones agrarias son conformadas por las autoridades que tienen que ver con la producción agropecuaria y forestal, en los niveles nacional y departamental, mas el concurso de las organizaciones de campesinos, interculturales, indígenas, agropecuarios y forestales

a nivel nacional y departamental; por tanto, es en dicho espacio donde se deberían analizarse y concordarse las políticas y las normas agroproductivas.

En síntesis, es tiempo de una reflexión seria sobre los resultados del saneamiento de tierras, no solo dese el punto de vista estadístico de la tenencia, sino desde el punto de vista productivo y de sostenibilidad ambiental.

Es necesario visibilizar lo que queremos y lo que necesitamos como país: ¿seguiremos privilegiando la producción de recursos no renovables, o daremos impulso a la producción agropecuaria en todo el país, considerando sus diferentes matices productivos y de eco regiones?

La sostenibilidad ambiental de la producción agroalimentaria debe contener un capitulo aparte, pero ya no para incrementar las sanciones, sino para crear incentivos a las buenas prácticas.

La forma de redistribuir la tierra también merece un serio análisis, y no solo desde la perspectiva de que hacer en las tierras fiscales, sino con el minifundio del altiplano y valles de nuestro país.

El concepto de la FES y su objetivo redistributivo deberá evolucionar hacia una política de incentivos, o cambiarse radicalmente hacia un derecho propietario pleno de los productores.

Tampoco es saludable mantener medidas de restricción de exportaciones o de negación en el uso de la agrobiotecnología.

En el caso de la biotecnología, los países se hacen cada más competitivos tanto en rendimientos como en investigación, y esto se debe a la adopción seria y responsable de conocimientos de empresas que luego se vuelcan en esfuerzos y resultados propios.

EMBRAPA de Brasil y BIOCERES de Argentina son dos claros ejemplos de desarrollo tecnológico para los cultivos, dentro del propio territorio y con empresas nacionales. Estas instituciones tienen como práctica corriente, primero adaptar tecnologías de empresas internacionales, para luego generar biotecnología propia, de ahí que tengan un importante andar en la aprobación de eventos biotecnológicos en países de la región y del mundo. Sobre lo dicho, un cuadro resumen, a continuación.

| **PAIS** | **CULTIVOS** | **EVENTOS APROBADOS** |
|---|---|---|
| ARGENTINA | Soya, maíz, alfalfa, cártamo, algodón | 52 |
| BRASIL | Soya, maíz, algodón, poroto | 33 |
| COLOMBIA | Soya, maíz, algodón y flores | 16 |
| URUGUAY | Maíz y soya | 8 |
| CHINA | Algodón, maíz, remolacha, soya, colza | 50 |
| PARAGUAY | Maiz, algodón y soya | 28 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de argenbio.org

En Bolivia, solo tenemos un evento aprobado en soya, siendo necesaria la evaluación de nuevos organismos genéticamente modificados (OGM) para enfrentar situaciones climáticas, como sequias o inundaciones, así como contingencias de plagas (Ejemplo, gusano cogollero en el maíz).

La siguiente gestión de gobierno tendrá que afrontar con cabeza fría estos y otros desafíos, ya que gran parte de la respuesta a la estabilidad económica pasará por el agro boliviano. De eso no cabe duda alguna.