

Dentro de las modificaciones a la Ley INRA de 1996, la nueva norma agraria promulgada por el gobierno del MAS, denominada *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria* (Ley 3545, de 28 de noviembre de 2006), determinó que los desmontes efectuados por los productores que no tuvieran autorización de la ex Superintendencia Forestal o la actual Autoridad de Bosques y Tierra, no se consideran *Función Social* ni *Función Económico Social* y que, en los casos en que se diera tal situación, los predios deben ser expropiados (pequeñas propiedades) o revertidos (medianas propiedades y empresas agropecuarias).

Para entender la dimensión del problema y el grado de inseguridad que esta disposición ocasionó a los productores agropecuarios, hay que recordar que, a partir de la Reforma Agraria de 1953, se reguló como principio fundamental del Derecho Agrario Boliviano, el concepto de “*la tierra es de quien la trabaja*”. Dicho principio, a la vez que norma constitucional, estableció 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 solo dos variables: la agricultura y la ganadería.

Correspondió a Ley INRA de 1996, desarrollar el concepto de la *Función Económica Social* (FES) para su medición o verificación en campo. A partir de entonces, dentro del proceso de saneamiento agrario, 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. Con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y su Reglamento de 2 de agosto de 2007, además de la actividad productiva, se debe demostrar que las áreas desmontadas poseen la autorización debida de la Superintendencia Forestal.

Los alcances de una norma arbitraria

En aplicación de estas últimas normas, el hecho insólito es que, después de más de 50 años de tradición agrícola

y ganadera en el oriente del país, intempestivamente se establecen nuevos requisitos para la FES, pero no a futuro, sino de forma retroactiva, pretendiéndose que todo desmonte efectuado para habilitar tierras para actividades agropecuarias tuviera autorización desde el año 1996 y que, como por arte de magia, el productor agropecuario tendría que cambiar su actividad o bien demostrar manejo forestal en la labor agrícola.

Es así que ahora los funcionarios del INRA revisan las carpetas de saneamiento de predios agropecuarios que se encuentran en sobre posición con tierras forestales, y exigen a los productores acreditar planes de manejo forestal, que obviamente no tienen, ya que tradicionalmente han ejercitado la ganadería o la agricultura. De hecho, el INRA no entiende que tierras de supuesta vocación forestal son utilizadas de manera sostenible en trabajo agropecuario, con tecnología y prácticas amigables con el medio ambiente, que además producen los así llamados “productos estratégicos” contemplados en la Ley 144, como 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 que hizo 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 registrados al mes de agosto de 2011 fueron reveladores; los desmontes sin autorización no eran un problema sólo cruceño, sino nacional conforme mostramos 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

* Artículo basado en el trabajo de Fernando Asturizaga “Incendios forestales y su relación con el proceso agrario”, en: *La Chiquitania desvela la verdad del país. Políticas agroambientales y calidad de gobierno en*

Bolivia, Fundación Milenio, Serie Análisis No 23, noviembre de 2019; <https://fundacion-milenio.org/>

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 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Habida cuenta los datos del INE, si se llegara a concretar tales reversiones, casi medio millón de personas quedarían sin trabajo ni propiedad.

Se debe considerar que la superficie desmontada sin autorización entre tierras de producción forestal y tierras de uso múltiple, llega (solo en el departamento de Santa Cruz) a un millón de hectáreas destinadas a la producción ganadera y cerca de medio millón de hectáreas con agricultura. Revertir toda esa superficie de tierra conllevaría un suicidio alimentario en el país.

Ley de regularización de desmontes

La gravedad de una situación prácticamente inminente, llevó a las organizaciones agropecuarias del oriente a buscar una solución negociada con el gobierno de turno, consiguiendo abrir un espacio de discusión técnica para hallar una propuesta razonable de regularización de áreas desmontadas destinadas a la producción de alimentos y reforestación de áreas de servidumbres ecológicas. Precisamente, esta la razón de ser de la Ley 337, de 11 de enero de 2013 (*Ley de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques*), que define un régimen excepcional para regularizar el desmonte en predios con trabajo agropecuario (y en ningún caso en tierras ociosas), y 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, carne y otros.

La ley establece, también, la obligación de los productores participantes en el “Programa de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques” de restituir el diez por ciento de la cobertura forestal afectada, y reforestar las áreas de servidumbre ecológica. En ese marco, tanto la producción de alimentos, como la restitución de bosque, queda sujetos a fiscalización por un lapso de cinco años, determinándose la reversión del predio en los casos de incumplimiento y transgresión de la norma.

En aplicación de esta ley, por ejemplo, los productores agrupados en ANAPO (Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo) sembraron más de 7 millones de plantines e invirtieron más de 9 millones de dólares en reforestación, pero además se convalidaron sus buenas prácticas agrícolas, lo que les permite hacer siembra

directa, rotación de cultivos y diversificación productiva, lo cual, por otro lado, desmiente categóricamente el mito del monocultivo en zonas de tierras bajas.

Al respecto, son muy ilustrativos los datos de producción de las últimas campañas de verano e invierno, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

VERANO 2018-2019

Cultivos	Superficie sembrada en hectáreas
Soya	1.028.000
Maíz	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
Maíz	96.000
Sorgo	396.000
Chía	15.500
Total	1.041.000

Fuente: datos de la Gerencia Técnica de ANAPO

A la vista de los datos y evidencias concretas, parece evidente que la Ley 337, al permitir la regularización de desmontes, tiene el mérito de proveer de mayor certidumbre jurídica a los productores agrarios del país; un requisito indispensable para una actividad agroalimentaria sostenida, y sobre todo para asegurar la producción de granos en la cadena de producción de carnes de cerdo, pollo y res y de otros alimentos como huevo, lácteos, aceite, etcétera.

Consiguientemente, los pedidos de abrogación de esta norma no solo que resultarían injustificados, sino que podrían dar lugar a acciones precipitadas que afectarían la seguridad alimentaria de los bolivianos, además de atentar contra el derecho propietario de miles de productores agrícolas en todo el territorio nacional.

Desde luego, la preocupación por la deforestación descontrolada y los incendios forestales como el suscitado en la región de la Chiquitania es muy comprensible. No obstante, sería un error convertir a los productores en cabeza de turno. El sentido común aconseja cuidarnos de tirar al niño con el agua sucia de la bañera.