

## **Bolivia entre el Desarrollo Sostenible y la Explotación de la Naturaleza – El marco político y jurídico de los Sistemas Agroforestales como ejemplo para una agricultura sostenible**

*Bolivia between Sustainable Development and the Exploitation of Nature - The political and legal framework of Agroforestry Systems as an example for sustainable agriculture*

Felicitas Sager

Graduada de Ciencias Políticas y Desarrollo Internacional de la Universidad de Viena, Austria

`felicitas.sager@gmx.at`

**Resumen:** La victoria electoral de Evo Morales en 2005 marcó el inicio de un proyecto social revolucionario. El proceso de transformación incluye el rechazo (por lo menos retóricamente) del paradigma de desarrollo dominante y la promoción de una nueva cosmovisión que se caracteriza por el respeto de la Madre Tierra. La investigación toma el ejemplo de los sistemas agroforestales (SAF) para evaluar cómo es el marco jurídico y político para un uso sostenible de la tierra en Bolivia. Los desafíos en la implementación de sistemas agroforestales y otros métodos de agricultura sostenible en Bolivia son de dos tipos: Por un lado, el análisis de las leyes y documentos políticos señala diversas contradicciones y tensiones entre los programas políticos y la legislación; por otro lado, la investigación empírica en Bolivia muestra una brecha entre el discurso sobre el desarrollo sostenible y las políticas concretas. Actores no gubernamentales admiten que hay algunos proyectos y programas de apoyo a la agricultura sostenible, pero reclaman la falta de estrategias nacionales y planes a largo plazo. Algunos entrevistados explican las contradicciones existentes entre el discurso de la sostenibilidad y las políticas reales con las inconsistencias en la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno, la ausencia de un consenso sobre el modelo de desarrollo adecuado, la dependencia económica de Bolivia en la extracción de los recursos no renovables (hidrocarburos, minería), y la priorización de ciertos intereses sociales (agroindustria, cocaleros).

**Palabras clave:** Bolivia, Desarrollo Sostenible, Sistemas Agroforestales, Marco político

**Abstract:** The election of Evo Morales in December 2005 marks the beginning of an ambitious and revolutionary social project. The transformation process in Bolivia includes the (rhetorical) rejection of "Western"-dominant development paradigms and the promotion of a new worldview characterized by the respect of "Mother Earth", but the discourse about a life in harmony with nature is not necessarily compatible with the substantial dependency of the Bolivian economy on the extraction of non-renewable resources. The aim of this thesis is to analyse the political and legal framework of sustainable agriculture with the example of agroforestry. The challenges in the implementation of agroforestry are related with two phenomena. On one hand, analysis of laws and policy documents points out on various contradictions and tensions within the political programs and legislation, on the other hand the empirical research in Bolivia shows a gap between the discourse on sustainable development and concrete policies. Nongovernmental actors admit that there are some projects and programs supporting sustainable agriculture, but indicate a lack of national strategies and long term plans. Some of the explanations laid out for the existing contradictions between the discourse on sustainability and political actions taken, include inconsistencies in distribution of power between the different government levels, absence of a consensus on the right development paradigm, substantial dependency of the Bolivian economy on the extraction of non-renewable resources and the prioritization of certain social interests (agro-industry, coccaleros).

**Keywords:** Bolivia, Sustainable Development, Agroforestry, policy framework

## 1 Introducción

La victoria electoral de Evo Morales en 2005 marcó el inicio de un proyecto social revolucionario. El proceso de transformación incluye el rechazo (por lo menos retóricamente) del paradigma de desarrollo dominante y la promoción de una nueva cosmovisión que se caracteriza por el respeto de la Madre Tierra.

La investigación toma el ejemplo de los sistemas agroforestales (SAF) para evaluar cómo es el marco jurídico y político para un uso sostenible de la tierra en Bolivia. Este artículo resume algunos aspectos de la tesina entregada por la autora en mayo de 2013. Se basa en la elaboración descriptiva y analítica de la literatura científica, en el análisis de leyes, programas políticos, etc. y en los resultados de más de 30 entrevistas cualitativas tomadas entre agosto y noviembre de 2012 en Bolivia.

Sólo una minoría de los entrevistados notó un cambio real desde la victoria electoral de Evo Morales. La mayoría habla más bien del hecho de que por debajo del discurso oficial del desarrollo sostenible y los derechos de la Madre Tierra, fue continuado un modelo de desarrollo que es muy similar al concepto occidental de desarrollo capitalista. Por lo tanto, no es muy sorprendente que los sistemas agroforestales y otras formas de agricultura sostenible no sean muy difundidos en Bolivia. Esto también está relacionado con aspectos socio-culturales y socio-

económicos, aunque, principalmente con razones políticas. Actores no gubernamentales admiten que hay algunos proyectos y programas de apoyo a la agricultura sostenible, pero reclaman la falta de estrategias nacionales y planes a largo plazo. Los desafíos en la implementación de sistemas agroforestales y otros métodos de agricultura sostenible en Bolivia son de dos tipos: Por un lado, el análisis de las leyes y documentos políticos señala diversas contradicciones y tensiones entre los programas políticos y la legislación; por otro lado, la investigación empírica en Bolivia muestra una brecha entre el discurso sobre el desarrollo sostenible y las políticas concretas.

## 2 Las contradicciones y tensiones dentro de los programas políticos y la legislación

*Es siempre una cosa de aplicación. Hay leyes que pueden ser muy beneficiosas en la teoría para todas las personas, pero que pueden ser aplicadas en diferentes maneras. Hay muchos errores en la interpretación y en la aplicación de leyes. Hay leyes que son muy bien elaboradas teóricamente pero que están afectando a muchos sectores diferentes. (Anónimo, #00:14:54-2#)*

La implementación exitosa de las leyes depende de varios factores. Uno de ellos es la consistencia de las propias leyes. El análisis de las leyes bolivianas ha proporcionado pruebas de que esta claridad no siempre está disponible. Las leyes suelen ser muy generales, lo que se explica por el hecho de que están tratando de satisfacer diferentes intereses. Estas preocupaciones son particularmente evidentes en la introducción de excepciones en las leyes que excluyen prácticamente ciertos intereses de la regulación. Por ejemplo, con el artículo 25/4 de la *Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*, la conversión de uso de suelos de bosque a otros usos (por ejemplo, agricultura) es absolutamente prohibida. Sin embargo, esta prohibición absoluta no se aplica cuando se trata de proyectos de interés nacional (art. 25/4). Esta excepción abre una amplia ventana para proyectos públicos como la explotación de recursos estratégicos, el cultivo de alimentos y la infraestructura.

*Prohibir de manera absoluta la conversión de uso de suelos de bosque a otros usos en zonas de vida de aptitud forestal, excepto cuando se trata de proyectos de interés nacional y utilidad pública. (Ley 300, Art.25/4)*

Las leyes son por lo tanto muy inespecíficas/ambiguas y con frecuencia dejan mucho espacio para la interpretación (UTB, #01:01:49-6#). Además, muchas leyes se formulan sin aclararse cómo se relacionan con otras leyes ya existentes (CIPCA, #00:17:30-0#). Por lo tanto, también puede dar lugar a contradicciones entre diferentes leyes. Así, la *Ley 3525 de Regulación y Promoción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica*, por una parte apunta a apoyar la agricultura ecológica y la

gestión sostenible de los bosques. Por otro lado, la *Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria* es acusada de apoyar a la agricultura industrial y de no prohibir los transgénicos (CIPCA, #00:08:15-3#; ECOTOP, #00:18:35-6#). Así la Ley 144 se centra más en la importancia de la industria agrícola del Oriente que en las estructuras de pequeña escala en la Amazonia o en los Andes (UTB, #00:03:14-7#; IPHAE, #00:02:17-4#).

Las condiciones geográficas, climáticas, socio-económicas y socio-culturales en Bolivia son muy diversas. Pero las leyes muchas veces no están en sintonía con las realidades regionales. Esto tiene implicaciones para una implementación exitosa.

*Las leyes en Bolivia siempre han existido y siempre se dice que estamos bien en materia de la ley, pero no se las cumple. Pero hoy el gobierno trata de hacerlas cumplir. Pero el problema de leyes es que están hechas en línea recta, y así no reflejan la realidad en un país, la realidad en una región particularmente en Bolivia, donde una región a otra es tan diferente. Creo que tratar aplicar las leyes en línea recta a veces también es complicado. Porque en ciertas situaciones salen totalmente de la realidad. Estoy de acuerdo hay que seguir hay que respetar normas y leyes pero los que aplican las leyes también deberían saber que la ley debe tener sus altibajos, su flexibilidad. (Ganadero, #00:10:57-7#)*

## 2.1 Función Económico-social (FES)

En el transcurso de las entrevistas resultó que la evaluación de la Función Económico Social (FES) es uno de los primeros temas de controversia en Bolivia. Para los propietarios de parcelas de tamaño medio o grande de la tierra el cumplimiento de la FES es el requisito previo para la posesión legal del territorio. El criterio central para el cumplimiento de la FES es la gestión sostenible del país. En realidad, sólo se comprueba si existe una actividad económica razonable en relación al tamaño de la parcela. Si el suelo se gestiona de forma sostenible en el sentido del cuidado del medio ambiente, no importa en la evaluación de la FES (INRA, #00:11:29-2#, ex Viceministro de Tierras #00:24:04-0#).

Si se trata de una tierra en la que tanto se realizan las actividades agrícolas como forestales, el *Instituto Nacional de Reforma Agraria* (INRA) está trabajando con la *Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras* (ABT) (Ley 1700 Forestal). Tanto la deforestación como la conservación del bosque tienen que ser aprobadas por la ABT. La propia existencia de un bosque no cumple con la FES, excepto si se trata de un parque nacional o área protegida (INRA, #00:08:56-1#). Esto tiene que ver principalmente con el hecho de que en el pasado, los propietarios de tierras con fines especulativos usaban la conservación del bosque como pretexto para no tener que cultivar su tierra (ex Viceministro de Tierras, #00:28:38-9#). Por eso ahora la conservación de una porción de bosque que anteriormente no ha sido autorizada puede resultar en la expropiación.

*Conozco a algunas personas que han perdido sus tierras, porque no las han trabajado. Especialmente en aquellos casos que poseían superficies mayores de 50 hectáreas. Conozco a alguien que tenía 400 hectáreas y hasta tenía un plan de Ordenamiento Predial y tenía un plan de Manejo de Semillas. Tenía grandes árboles, maderas preciosas, cuyas semillas quería certificar y también quería hacer ecoturismo. Esto no ha sido reconocido como el cumplimiento de la FES y por eso perdió 350 hectáreas. Las comunidades vecinas también jugaron un papel importante. Ellos querían la madera. Si una comunidad lucha contra un solo propietario, entonces INRA y el gobierno apoya a la comunidad, aunque la comunidad quiere deforestar. Ahora bien, estos árboles se han ido. Esto es realmente frustrante. (PRISA, #00:12:12-1#)*

Birgit Knoblauch de la ONG PRISA toca dos aspectos en cuanto a la revisión de la FES. En primer lugar, existe una contradicción entre la Ley Forestal, que prevé la conservación de los bosques, y la Ley INRA, que acopla el cumplimiento de la FES a la gestión activa de la tierra. Por otro lado se manifiesta un conflicto entre los intereses de la comunidad y los intereses del individuo. Otra crítica se refiere al reproche de que las autoridades tal vez por razones político-estratégicas prefieren apoyar a la comunidad. Otros entrevistados postulan que la FES de todos modos no se aplica con los aliados del gobierno.

*Es muy político la FES. El gobierno y las organizaciones llamadas a hacerla cumplir, la utilizan muy políticamente. Solamente la aplican a aquellas organizaciones, empresas, y propietarios que ellos quieren afectar. (Gob. Santa Cruz, #00:13:16-7#)*

Además de la utilización política de la FES, el segundo reproche se refiere a la contribución de la FES a la deforestación en Bolivia. José Tarima de la Gobernación de Santa Cruz es de la opinión de que la FES es el factor principal para la reducción de la superficie forestal en Bolivia (Gob. Santa Cruz, #00:13:16-7#). La evaluación de la FES comprueba el porcentaje de tierra está siendo cultivado. Ganadería justifica la posesión mayor. Con el fin de no perder sus propiedades, muchos propietarios deforestan para convertir la tierra del bosque o de cultivo en terreno de pastura (Ganadero, #00:13:15-7#; Prisa, #00:13:38-2#).

Según la Ley Forestal hay que aplicar para obtener un permiso de la deforestación. Eso viene con un largo proceso burocrático (Ganadero, #00:12:26-8#). Los que autorizan la deforestación muchas veces no saben nada de la realidad de la vida de los agricultores.

*Para todo se tiene que pedir permiso. Eso dura mucho. Por ejemplo se tiene que solicitar un permiso para chequear pero ese permiso se recibe cuando la época del chequeo ya terminó y ya no se puede chequear. Estamos tan ubicados con el factor burocrático que se olvidan de que existen épocas y meses en que se puede hacer el trabajo y en que no se puede hacer el trabajo. Pero si no has trabajado se pueden revertir tu tierra. (Ganadero, #00:26:40-3#)*

*Esas son las contradicciones en las leyes. Este es el problema: que los abogados entienden de leyes pero no entienden de agricultura ni de ganadería. (Ganadero, #00:14:02-0#)*

Cuando la ABT no da el permiso para desmontar, las grandes empresas prefieren pagar las multas relativamente pequeñas. En cambio para los pequeños campesinos que no tienen mucho dinero, es más difícil (UTB, #01:36:26-4#; Ex Dir. Forestal, #00:20:08-9#).

*Si haces un chequeo ilegal, pagas una multa de 20 centavos de Dólar por hectárea. Había casos en que una empresa agropecuaria chequeaba como 10 mil hectáreas de bosque y fue a la ABT para pagar su multa, que es nada para ellos. Entonces con pagar la multa estaba legalizado. (Ex Dir. Forestal, #00:20:08-9#)*

Las sanciones pueden ser pequeñas, pero por primera vez en la historia el chequeo ilegal es realmente sancionado (Chaco Bloque, #00:33:56-8#). Sin embargo, el hecho es que en algunos casos sólo desmontan porque si no pueden perder la posesión debido a la falta de cumplimiento de la FES.

Mientras el INRA, como institución evaluadora de la FES, no introduzca criterios concretos que por un lado protejan al bosque y por otro lado prevengan la especulación, seguirá la deforestación. Jannette Maldonado, directora de la Escuela de Ciencias Forestales (ESFOR-UMSS) en Cochabamba, demanda una norma jurídica que introduzca criterios claros para el cumplimiento de la FES y refleje la importancia de los bosques (ESFOR, #00:15:41-6#).

*La FES a veces es malinterpretada en relación a lo que se quería al principio. Lo que ha fallado es la norma. Está la ley pero no hay un reglamento que aclare la norma. Porque lo que se entiende ahora es que si yo tengo un bosque, tengo que chequear si o si para que cumpla la FES. No se está pensando que el bosque con su biodiversidad tiene una FES. La FES es mal manejada. (ESFOR, #00:15:41-6#)*

Un reglamento que especifique los criterios para cumplir con la FES no parece considerado hasta el momento. Sin embargo, algunos periódicos informaron que el gobierno planea establecer una pausa en la verificación del cumplimiento de la FES hasta el 2018 (Cambio, 2.10.2012, Los Tiempos 23.09.2012). La pausa se justifica según los funcionarios, por la falta de recursos financieros para la evaluación de la FES (INRA, #00:10:23-0#). Este cambio propuesto está acompañado con una ley aprobada en enero de 2013, que reduce bajo ciertas condiciones las multas para desmontes ilegales.

La Ley 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución del Bosque dispone con el objetivo de la seguridad y la soberanía alimentarias que las tierras ilegalmente deforestadas hasta diciembre de 2011, si se las utiliza para el cultivo de alimentos estratégicos como el maíz, el arroz y la soja, a cambio los propietarios tienen que

pagar una multa menor. “*La multa (por desmontes ilegales) disminuiría a cambio de que los empresarios agropecuarios dediquen estas tierras a la producción de los alimentos que el Gobierno les indique*”, señaló a Cambio (02.10.2012) la ministra de *Desarrollo Productivo y Economía Plural*, Ana Teresa Morales.

Las personas que posean más de 50 hectáreas, deben a su vez reforestar el 10% del área (Ley 337, artículo 5). En el caso de los cultivos de maíz, arroz y soja, se trata de nuevo exclusivamente de monocultivos, que a largo plazo degradan la tierra. La agroforestería sería una manera de reforestar las áreas deforestadas. Además un bosque en el que se implemente SAFs, implicará automáticamente una actividad agrícola y así cumpliría claramente la FES. Sin embargo, a pesar de la promoción de sistemas agroforestales y otras formas sostenibles de agricultura en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en numerosas leyes, solo hay pocas medidas concretas para su implementación. Además, violaciones de la ley rara vez son sancionados.

*¿Por qué la agroforestería no ha avanzado como uno quiere en Santa Cruz y en el país? Probablemente porque las normativas de desarrollo productivo en el ámbito del manejo y conservación de recursos naturales a nadie le interesan. Es puro papeles, es puro normativas, es puro leyes. Pero cuando se trata de control y fiscalización no pasa nada. (Gov. Santa Cruz, #00:03:27-4#)*

### **3 La brecha entre el discurso sobre el desarrollo sostenible y las políticas concretas**

*Mucho ha sido discurso. Del discurso al hecho hay mucho trecho. (ESFOR, #00:37:02-03#)*

Aunque en Bolivia hay un fuerte discurso político sobre los derechos de la Madre Tierra, del desarrollo sostenible y de la importancia de la agricultura indígena y de la pequeña escala, esto apenas se refleja en la práctica. Los entrevistados admiten que hay algunos proyectos y programas de apoyo a la agricultura sostenible, pero reclaman la falta de estrategias nacionales y planes a largo plazo (CIPCA, #00:13:36-5#; ECOTOP, #00:15:31-2#). El artículo 46 de la *Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien* indica claramente que la inversión pública debe centrarse en el cumplimiento de Vivir Bien y que este objetivo se debe hacer a través de un desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra (Ley 300, Artículo 46). Sin embargo, en general falta el apoyo (financiero) por parte del gobierno para la investigación, la promoción y la subvención de la agricultura sostenible (Productor Rurre 2, #00:01:03-9#; IPHAE, #00:44:35-1#; MINGA, #00:09:26-3#; Vivero, #00:13:40-1#; UCB, #00:08:38-0#).

*Pienso que el gobierno debería apoyarnos a la agricultura sea pequeña o grande. Pero no tenemos ninguna clase de ayuda. En vez de ayudarnos más bien nos están prohibiendo*

*que chaqueemos nosotros. No tenemos ninguna ayuda del gobierno pero deberíamos tenerla. (Productor Rurre 2, #00:01:43-2#)*

La mayoría de los entrevistados incriminaron al gobierno de tomar medidas en contra su propio discurso. Por lo tanto, el gobierno está acusado, por ejemplo, de tolerar el desmonte ilegal en las áreas protegidas y el cultivo ilegal de coca, en lugar de proteger la Madre Tierra

*Hay una contradicción entre lo que dicen y lo que hacen. No vale mucho si se habla sobre preservar la Madre Tierra y al mismo tiempo entran en reservas y áreas protegidas y hacen desmontes. (SEDAG, #00:28:41-2#)*

Elizabeth Vargas de CIPCA (*Centro de Investigación y Promoción del Campesinado*), habla de dos etapas en el gobierno de Morales. Durante su primer mandato se apoyaron a los pequeños productores, pero desde la reelección en 2009 es la industria agrícola la que se beneficia de las políticas estatales (CIPCA, #00:06:51-1#). Incluso el caso TIPNIS muestra que el gobierno se había apartado de sus políticas pro indígenas, pro agricultura familiar sostenible, y en los últimos años ha dado preferencia a los intereses pro industrialistas y pro explotadores (CIPCA, #00:08:15-3#).

Otros creen con respecto a los recursos naturales que el gobierno nunca ha cambiado la política de explotación de la naturaleza hacia una estrategia sostenible. Un cambio es perceptible sólo en el discurso oficial y las leyes (Gov. Santa Cruz, #00:10:43-1#).

*El discurso sobre un desarrollo en equilibrio con la Madre Tierra se ha quedado en la estricta retórica, incluso la misma retórica está perdiendo importancia porque ha sido tan evidente su contraste con la realidad, las acciones concretas del gobierno. Una cosa que es demostrada en el conflicto de Tipnis, que ya no insisten mucho. Evo Morales que tiene una percepción muy especial de la realidad, él probablemente sigue hablando de la Madre Tierra, pero en muchos niveles del gobierno ya están evitando este tema para no exponerse a estos contrastes. (Ex Viceministro de Tierras, #00:14:33-5#)*

El ex-Viceministro de Desarrollo Rural y Tierras Alejandro Almaraz acusa al gobierno de la irracionalidad en su intento de seguir un discurso que contrasta tanto con la realidad (Ex Viceministro de Tierras, #00:17:24-2#). Otros opinan que la brecha entre el discurso y la práctica no existe en todas las regiones.

*Su discurso y sus acciones en la Amazonía son coincidentes. Eso de que el gobierno hace doble discurso puede ser en Santa Cruz, pero aquí en la Amazonía no. (UTB, #01:34:26-5#)*

Al comparar los objetivos de la *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien* con algunas de las políticas actuales del gobierno de Morales, no se puede negar las contradicciones entre el discurso y la práctica. Artículo 15/7, por

ejemplo, define la sustitución gradual y la limitación de las tecnologías y los productos degradantes y químicos por alternativas ambientalmente amigables y socialmente aceptables, como un objetivo de la política.

*Acciones para sustituir gradualmente y limitar la utilización de tecnologías degradantes y compuestos químicos tóxicos que puedan ser reemplazados con otras alternativas equivalentes ecológica y socialmente adecuadas. (Ley 300, Art. 15/7)*

La construcción de una fábrica estatal de insumos agrícolas, como fertilizantes y plaguicidas, en Bulo Bulo (Cochabamba) hasta el 2015, marca desde el punto de vista de muchos entrevistados un contraste con ese objetivo. (Anónimo, #00:10:24-1#; AOPEB, #00:03:44-3#; ECOSAF, #00:36:55-1#; ECOTOP, #00:09:10-7#).

El uso de pesticidas está directamente ligado a la producción agrícola de monocultivos. Eso también se reconoce en el artículo 15/8 que exclama acciones para prevenir la producción de monocultivos, que es reconocido como un método de degradación de la tierra. Pero en la práctica, el gobierno toma medidas que van en contra de este conocimiento. Por ejemplo, la EMAPA está apoyando casi solamente a la producción de maíz, arroz y soja. Además la Ley 337 para reducir las multas para aquellas áreas deforestadas ilegalmente que ahora están usadas para cultivar alimentos estratégicos se centra en los monocultivos. Birgit Knoblauch de la ONG PRISA informó que el gobierno no financia sistemas diversificados sino más bien la producción de stevia y la caña de azúcar. En ambos casos se trata de monocultivos, que quitan del suelo los nutrientes, por lo que trae consigo el uso de pesticidas (PRISA, #00:14:28-2#). Noemí Stadler-Kaulich atribuye el gran apoyo de los monocultivos principalmente al hecho de que la máxima prioridad del gobierno está en la agricultura productiva a corto plazo y no está en la agricultura sostenible a largo plazo (ECOSAF, #00:53:21-1#).

*La falta de apoyo del gobierno en materia de SAF es el mayor problema para su aplicación. Si los agricultores que implementan una agricultura sostenible recibieran reconocimiento desde arriba, eso ayudaría mucho. Distribuir los duraznos y manzanos y luego crecerlos en monocultivos, no es sostenible. Para los técnicos de los proyectos del gobierno no hay un lugar para los SAFs, solo se orientan a los monocultivos (ECOSAF, #00:53:21-1#)*

Otro impacto de la utilización de monocultivos es la degradación de la tierra. Esto significa que a largo plazo necesitan nuevas áreas para la agricultura. Pero oficialmente la lucha contra la ampliación de la frontera agrícola es un objetivo de las políticas del Estado (Ley 300, Artículo 24/2). Pero en la práctica, es exactamente la tendencia contraria (Chaco Bloque, #00:08:45-4#). El tamaño de la superficie cultivada en Bolivia aumentó el 136% de 1990/1991 (1.252.956 ha) a 2008/2009 (2.960.054 hectáreas) (Gandarillas 2012: 11). El departamento de Santa Cruz experimentó la mayor contribución a la conversión de bosques a tierras agrícolas

(Los Tiempos, 27/12/2009). Santa Cruz es también la región de una producción extensiva basada en los monocultivos. La industria agrícola en Bolivia se encuentra allí. El sector agrícola es también aquel sector social que más se beneficia de las medidas orientadas a apoyar una agricultura mecanizada basada en el uso de fertilizantes artificiales y pesticidas.

La existencia de un sector agroindustrial está estrechamente vinculado a un fenómeno que se supone debe ser contrarrestado oficialmente: La concentración de la propiedad de la tierra. El Artículo 19/2 (Ley 300) establece la eliminación de la concentración de tierras en manos de propietarios privados y empresas para crear equidad en el acceso a la tierra. Sin embargo, esto es, al menos, hasta el momento contrario al hecho de que una minoría posea todavía la mayoría de las áreas agrícolas en Bolivia. En 2008 el 20% de los terratenientes disponía casi del 70% de la tierra, mientras que el restante 80% de la población poseía sólo el 30% del área con títulos de propiedad (Gandarillas 2012: 14).

#### 4 Explicaciones y Recomendaciones

Algunos entrevistados explican las contradicciones existentes entre el discurso de la sostenibilidad y las políticas reales con las inconsistencias en la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno, la ausencia de un consenso sobre el modelo de desarrollo adecuado, la dependencia económica de Bolivia en la extracción de los recursos no renovables (hidrocarburos, minería), y la priorización de ciertos intereses sociales (agroindustria, coccaleros). Además iniciativas de infraestructura regional como IIRSA tienen gran influencia en la política boliviana.

El gobierno explica su apoyo a la agroindustria con el argumento de que para garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, es necesario apoyar la agroindustria. Considerando el hecho de que se exporta gran parte de esta producción de alimentos, este argumento puede ser fácilmente cuestionado. Por otra parte, la producción industrial en monocultivos contribuye significativamente a la degradación de los suelos, lo que requiere la ampliación de la frontera agrícola y así muchas veces la deforestación. Para **aumentar la producción de alimentos** sin ampliar aún más las tierras agrícolas, se debe aumentar la productividad. Esto puede suceder a corto plazo con un aumento de la oferta de fertilizantes y el uso de semillas genéticamente modificadas, pero a largo plazo sólo se logrará con una transición hacia formas más sostenibles de la gestión de la tierra. Los suelos degradados de todos modos sólo se pueden recuperar para la producción si los ciclos naturales de la naturaleza se vuelvan a habilitar. Esto puede ocurrir únicamente en sistemas diversificados, tales como en la agroforestería.

La economía boliviana es muy dependiente de la extracción de recursos no renovables. Pero además de los efectos negativos sobre las personas y el medio

ambiente, debido a su carácter finito ya sea por razones económicas, deberá invertirse en **fuentes alternativas de ingresos** (Ex. Viceministro de Tierras, #00:12:36-5#). La **importancia de los bosques** no se debe medir sólo por su contribución al PIB, sino también por su importancia para el bien público (suministro de agua, el aire y el clima). Sin embargo, parece que la protección de la naturaleza como un valor en sí mismo, como se presenta en el concepto de Vivir Bien, está presente solo en una minoría de la población boliviana. Por lo tanto, con el fin de proteger el bosque a largo plazo, éste debe probablemente también ganar **relevancia económica**. La agroforestería es una buena manera de contrarrestar la conversión de bosques a tierras agrícolas y al mismo tiempo generar ingresos (Ex Dir. Forestal, #00:12:43-7#). Posibles dificultades en la comercialización de los beneficios debido a la baja producción de cada variedad podrían ser contrarrestadas por la fusión de los agricultores en cooperativas de producción.

También desde el punto de vista laboral, el potencial de la agricultura y silvicultura sostenible es enorme para el mercado laboral. El ex-Viceministro de Tierras Alejandro Almaraz estima que inversiones en estos sectores podrían crear millones de **puestos de trabajo** (Ex Viceministro de Tierras, #00:10:37-0#). Considerando el aumento de la población y el aumento de la demanda de alimentos, también es esencial contrarrestar la tendencia de la migración (especialmente de los jóvenes) a las ciudades y así el abandono del sector agrícola. Para lograr el objetivo de la soberanía alimentaria y para reducir la dependencia de los mercados externos, se debería apoyar especialmente a las estructuras de pequeña escala.

El punto no es destruir la industria agrícola, sino más bien identificar y promover **alternativas sostenibles realistas** para la mayoría de la población y también para las grandes empresas agrícolas. Esto requerirá de inversión pública en la agricultura sostenible, además de una reducción del apoyo a métodos de cultivo que destruyan a largo plazo el suelo y por lo tanto contradigan el principio del Vivir Bien consagrado en la Constitución Política del Estado.

Muchos actores hacen hincapié en la importancia de los **incentivos económicos** para el cambio a la agricultura sostenible. Los incentivos económicos pueden ser, por ejemplo que los productores sostenibles paguen menos impuestos sobre la propiedad o que consigan préstamos en mejores condiciones (ECOSAF, # # 01:17:06-4; UTB, 01:30:05-6 # #). Un agricultor de Rurrenabaque se propone ofrecer a los agricultores altamente sostenibles un precio mejor (Productor Rurre 3, #00:06:58-2#). Esta acción también atraería la atención y quizás animaría a otros agricultores a cambiar a la agricultura sostenible. Otras iniciativas, como la comunidad de Caranavi que se declaró, bajo la supervisión de la *Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos* (AOPEB) como „*Municipio Ecológico - Libre de transgénicos*”, deben ser apoyadas por el Gobierno (página web AOPEB 2013).

La **sensibilización** es al lado de los aspectos financieros el factor central para la transición hacia una agricultura sostenible y para fomentar estructuras sostenibles existentes. Los monocultivos son la manera más fácil de hacer la agricultura, por lo que es elegido por muchos productores. Campañas sobre las desventajas de este método (degradación de la tierra, uso de pesticidas, etc.) e información sobre las alternativas pueden contribuir a cambiar el modo de pensar. Esto requiere también inversiones en la investigación. El **intercambio de conocimientos** entre las instituciones gubernamentales, como el INIAF y las universidades es esencial. Además el papel de las ONGs en la evaluación de los modelos y técnicas existentes y en la difusión del conocimiento no debe subestimarse. Se necesita la (mejor) **coordinación** entre las unidades estatales pertinentes y las instituciones no gubernamentales activas en este sector (MINGA, 00:25:35-3 # #).

Pero también es importante incluir a los agricultores en un **diálogo de saberes** (Ex Dir. Forestal, #00:03:54-2#). La AOPEB organiza por ejemplo escuelas ecológicas, donde los agricultores de diferentes zonas intercambian sus conocimientos y diferentes experiencias (AOPEB, #00:14:05-4#; página web AOPEB 2013). El conocimiento existente también se puede tomar como punto de partida para los proyectos de desarrollo del SAF. Para asegurar que los proyectos traigan beneficios a largo plazo, tienen que responder a las condiciones locales específicas y tienen que ser diseñados desde el principio de una manera tal que el grupo destinatario pueda llevarlos y seguirlos autónomamente.

Además de los impulsos positivos para promover la agricultura sostenible, también hay una necesidad de reforzar las **sanciones por violaciones de la ley**. La legislación boliviana, aunque a veces un poco contradictoria, puede ser calificada como muy innovadora y progresista en términos de desarrollo sostenible en general. Pero entre las leyes y su implementación existe un abismo. Esto es en parte debido a que la redacción jurídica es muy general, y a que la falta de regulaciones deja mucho espacio para su libre interpretación (por ejemplo FES), pero sobre todo porque para los grupos de interés relacionados con el gobierno (agroindustria, coccaleros) parece que algunas leyes no son válidas en la práctica. Para proteger los Derechos de la Madre Tierra consagrados en la Constitución Política del Estado y en numerosas leyes y así como para lograr el objetivo del Vivir Bien, es necesario, responder a las condiciones locales (una Ley de la Amazonia se está debatiendo en el momento) y acompañar a las leyes con **reglamentos detallados**, garantizando

así eficientes mecanismos de sanción. Para poder actuar eficazmente, instituciones como la ABT tienen que disponer de un presupuesto suficiente<sup>1</sup>.

Todas estas medidas deben ir acompañadas de un Plan Nacional para la implementación de sistemas agroforestales y de otras formas sostenibles de agricultura. Pero muy pocos de los entrevistados todavía creen que bajo el gobierno actual van a notar un cambio estructural. Sin embargo esperanza existe en cuanto a la **sociedad civil**. Tanto los representantes del Gobierno, así como del sector no gubernamental hablan de las masas empoderadas que reclaman sus derechos.

*Sinceramente aborita ya no tengo esperanza en este gobierno. Lo importante del gobierno actual es que sí ha hecho un paso muy importante para Bolivia. Un sector que estaba marginalizado se ha levantado y está bien parado y no se va caer fácilmente aunque caiga Evo Morales [...] No tengo esperanza en este Gobierno pero tengo esperanza en los movimientos y en las organizaciones que apoyan a ese tipo de agricultura. (CIPCA, #00:45:27-8#)*

*Hemos empoderado tanto a las masas, que las masas son difíciles de complacer. Entonces a la vez que tenemos un aliado, tenemos un crítico muy duro que son las mismas masas. (SUSTENTAR, #00:18:19-2#)*

Casi todos los entrevistados están de acuerdo de que la mayoría de la **población boliviana quiere un cambio** hacia un modelo de desarrollo más sostenible. La sostenibilidad parece ser vista por amplios sectores de la población boliviana no necesariamente en el sentido de la vista biocéntrica propagada por el gobierno en el discurso sobre el Vivir Bien, sino más bien desde una perspectiva antropocéntrica en el sentido de preservar la naturaleza como condición previa para la supervivencia humana.

La cuestión crucial en Bolivia es si el gobierno es capaz y está dispuesto a armonizar las **metas a corto plazo** como aumentar los ingresos a través de la extracción de recursos no renovables y el aumento de la productividad en la agricultura a través del uso de la ingeniería genética y de pesticidas con el **objetivo a largo plazo** de lograr un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza. Si el gobierno de Morales reconoce a tiempo que el discurso sobre los derechos de la Madre Tierra y el buen vivir para todos debe ser acompañados con políticas concretas, va a mostrar el futuro. El hecho es que, como las **protestas** en el caso del TIPNIS muestran, especialmente los pueblos indígenas de Bolivia están listos para luchar por la integridad ecológica de sus territorios como condición previa

---

<sup>1</sup> La ABT es financiada por el momento en gran parte por la multas, lo que lleva a que la situación económica mejore, cuando el desmonte ilegal se incrementa.

para la realización de sus derechos. Porque así como el jefe del programa gubernamental Sustentar dice sobre la sociedad Bolivia:

*Ya no es un pueblo silencioso, ya no es un pueblo sumiso, la gente ya reclama y exige sus derechos. Eso es el verdadero proceso de cambio. Eso es lo que no va a poder revertir nadie. (SUSTENTAR, #00:18:19-2#)*

## Bibliografía

- [1] Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia [AOPEB] 2013. <http://www.aopeb.org/> [último acceso: 4.2013]
- [2] Cambio 2.10.2012. Se reducen multas a desmontes ilegales para favorecer cultivos. [http://www.cambio.bo/economia/20121002/se\\_reducen\\_multas\\_a\\_desmontes\\_ilegales\\_para\\_favorecer\\_cultivos\\_80531.htm](http://www.cambio.bo/economia/20121002/se_reducen_multas_a_desmontes_ilegales_para_favorecer_cultivos_80531.htm) [último acceso: 4.2013]
- [3] Gandarillas, Marco 2012. La extranjerización del territorio. En: CEDIB (Ed.). Petropress 25. p. 11-19.
- [4] Los Tiempos 23.09.2012. Gobierno plantea habilitar desmontes ilegales y hacer una pausa en la FES para elevar la producción agrícola. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20120923/gobierno-plantea-habilitar-desmontes-ilegales-y-hacer-una-pausa-en-la\\_186452\\_395644.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20120923/gobierno-plantea-habilitar-desmontes-ilegales-y-hacer-una-pausa-en-la_186452_395644.html) [último acceso: 4.2013]
- [5] Los Tiempos 27.12.2009.: Bolivia en 2100: 22% degradado. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20091227/bolivia-en-2100-22-degradado\\_51256\\_90024.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20091227/bolivia-en-2100-22-degradado_51256_90024.html) [último acceso: 3.2013]

## Anexos

### Leyes relevantes para los SAF:

Todas las leyes se pueden encontrar en la *Gaceta Oficial de Bolivia* (<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>)

#### Antes del gobierno de Evo Morales

Ley 1333 del Medio Ambiente (1992)

Ley 1700 Forestal (1996)

Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (1996)

#### Durante el gobierno de Evo Morales

Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia [NCPE] (2009).

[http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/NUEVA\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/NUEVA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf)

Ley 3545 – Modificación de la Ley No. 1715 Reconducción de la Reforma Agraria (2006)

Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010)

Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (2011)

Ley 3525 de Regulación y Promoción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica (2011)

Ley 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución del Bosque (2013)

Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2013)

### Entrevistas

Las citas en el texto de la fuente se conforma de una abreviatura y una indicación temporal de la grabación.

Período de las entrevistas: Septiembre a Noviembre 2012

Lugares: Cochabamba, La Paz, San Ignacio de Velasco, Riberalta, Rurrenabaque, Santa Cruz de la Sierra, Sucre, Tarata

Todas las entrevistas fueron grabadas. Se puede conseguir las grabaciones después de una consulta previa con los entrevistad@s.

**Tabla 1:** Entrevistas

Abreviaturas usadas	Entrevistad@s
SUSTENTAR	Subprograma del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (SUSTENTAR)
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB), Lourdes Vargas
Bartolinas	Organización de Mujeres Bartolinas Sisa- Vinto, Mirtha Isabel Arle Guzmán
Chaco Bloque	Proyecto Chaco Bloque de la Alcaldía de San Ignacio, Cándido Jesús Morón Mejía
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Elizabeth Vargas (Directora Cochabamba)
COINFO	Comité Intercomunal de la Provincia de Velasco (COINFO), Dirk Gaul
ECOSAF	Espacio Compartido en Sistemas Agroforestales (ECOSAF), Noemí Stadler-Kaulich (Fundadora y Coordinadora)
ECOTOP	ECOTOP, Hugo Rocabado (Director de la Fundación)
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), Vicente Asebey Zerda (Supervisor de Ventas)

<b>Abreviaturas usadas</b>	<b>Entrevistad@s</b>
ESFOR	Escuela de Ciencias Forestales (ESFOR) de la Universidad Mayor San Simón, Jannette Maldonado Murguía (Directora)
Ex Dir. Forestal	Dirección Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, Jaime Villanueva Cardozo (Ex Director)
Ex Viceministro de Tierras	Viceministerio de Tierras des Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Alejandro Almaraz (Viceministro de Tierras 2006-2009)
FOBOMADE	Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE), Karen Pomier (Coordinadora Soberanía Alimentaria)
Ganadero	Johannes Falch Rojas – terrateniente mediano y ganadero en San Ignacio de Velasco, Santa Cruz
Gob. Santa Cruz	Gobernación Departamental Santa Cruz, Dirección de Recursos Naturales, José Tarima
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), Oscar Llanque
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), María Luz López Pecho (Jefe de la División Valles Andinos)
IPHAE	Instituto para el Hombre, Agricultura y Ecología (IPHAE), Fortunato Angola Flores (Director)
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), Armando Sánchez (Jefe de la Unidad de Producción Agropecuaria Agroforestal y Pesca )
MINGA	Minga, Edmundo Castedo Ortiz
Parque Nacional Tunari	Proyecto Forestal Departamental "Parque Tunari" (Cochabamba), Edgar Arias
PRISA	Programa de Implementación de Sistemas Agroecológicos en Bolivia (PRISA), Birgit Knoblauch
Productor Rurre 1	Ledy Yumani (Rurrenabaque: Comunidad Tarumán)
Productor Rurre 2	Geiza Chuqui (Rurrenabaque: Comunidad Tarumán)
Productor Rurre 3	Lucio Riuz (Rurrenabaque Comunidad El Cebú)
SAF-aspirante 1	Clemente Rojas (Tarata: Comunidad La Maica)
SAF-aspirante 2	Indalicio Vallejos (Tarata: Comunidad La Maica)
SAF Productor	Iván Martínez Huallpa (Santa Cruz de la Sierra)
SEDAG	Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG), Vanessa Ribera Encinas
SUSTENTAR	Subprograma del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (SUSTENTAR), Milton Málaga (jefe del programa)
UCB	Universidad Católica de San Pablo (UCB), Dirección Medio Ambiente, Mauricio Azero Alcocer (Director)
UTB	Universidad Técnica del Beni (UTB), Instituto de Investigación Forestal de la Amazonía (IFA), Armelinda Zonta
Vivero	Vivero Municipal San Ignacio de Velasco, Juan Romero Flises