

Artículos



Plan de Uso del Suelo en el Beni: Un análisis desde las Políticas Públicas

© Copyright 2021. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua (UNAN-Managua)
Todos los derechos reservados

Soil Usage Plan in Beni: An analysis From Public Policy

Palmiro Soria Saucedo

Doctorando, Universidad de la Habana

Habana, Cuba

spalmiro@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2294-5622>

Fecha de recibido: 20 de abril de 2022

Fecha de aprobación: 30 de mayo de 2022

Resumen

La transformación radical de la política agraria en el departamento amazónico del Beni, consistió en el cambio del uso del suelo, autorizando el desmonte y la quema controlada del bosque para convertirlo en tierras de uso agropecuario, mediante el Decreto Supremo No. 3973 de 2019; con el objetivo de impulsar un crecimiento económico acelerado, mediante la producción agropecuaria a escala industrial. Para este propósito se diseñó un Plan de Uso del Suelo (PLUS) que diagnostica y zonifica la tierra, según sus propiedades físico-químicas y visión de desarrollo; documento que es analizado desde la perspectiva de la ciencia política con la categoría de Política Pública, apoyando la interpretación con otras disciplinas de las ciencias sociales. El PLUS Beni, muestra un perfil, esencialmente economicista, pro empresarial y poco amigable con la naturaleza y con los pueblos indígenas y campesinos.

Palabras clave

PLUS, Política Pública, Zonificación Agroecológica, Desmonte, Decreto.

Abstract

The radical change in the agrarian politics of the Department of Beni, Bolivia, consisted of the shift in politics of the use of the soil stated by Supreme Decree No 3973 of 2019. Such a document authorized the clearance and controlled burn down of the forest for transforming it in agricultural lands, with the objective of achieving an accelerated economic growth by incrementing the production scale to potential industrial levels. For such purpose, it was designed a Soil Usage Plan (PLUS) to diagnose and zone out the lands according to its physical-chemical properties and development vision. The PLUS is analyzed from the perspective of political science using the category of Public Policy, and its interpretation supported on other social disciplines. The PLUS Beni shows an essentially economist profile, in favor of private enterprise and

less amicable with the environment, the indigenous people and farmers.

Keywords

PLUS, Public Policy, Agroecological Zone out, Clearance, Decree.

Contexto

El PLUS de Santa Cruz del 2001, motorizó el desarrollo de su industria agropecuaria, el del Beni del 2002, que estuvo vigente hasta el 2016, no se sabe a ciencia cierta qué cambios, efectos e impactos se produjeron a pesar del tiempo suficiente como para tener resultados, haberlos medido, valorando las buenas y malas prácticas, experiencias que bien analizadas, hubieran servido de base para el diseño del actual PLUS. No se ha encontrado evidencia de tal evaluación.

Un gran desafío, que tiene la proyección del desarrollo del Beni, consiste en la reorientación y manejo que se logre frente a la política de ampliación de la frontera agrícola, con la intervención del Plan de Uso de Suelo (PLUS -Beni,) aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental (ALD, 2019, p.1)², y los potenciales problemas eco-ambientales que implican la conversión de bosques en tierras de uso agropecuario.

Las reacciones encontradas, del ambientalismo organizado, que rechazan el PLUS, por su espíritu y contenidos anti-ecológicos y específicamente anti-bosque, contra los desarrollistas ingenuos que junto a la elite agropecuaria piensan que el PLUS es la panacea que va a traer progreso y desarrollo, que se intervendrá solo en las pampas o sabanas casi infértiles para convertirlas en vergeles, que el peligro señalado para los bosques amazónicos es un prejuicio ecologista.

Este artículo, se propone contribuir a esclarecer los cambios estructurales que pueden darse, aplicando el PLUS como está y en el caso de convertirlo en una política pública. Justifica su importancia teórica en la aplicación de categorías de la ciencia política de gestión y política pública estatal, a nivel departamental; para desentrañar las implicaciones sociopolíticas de un

*Doctorando en Ciencias Políticas. Universidad de la Habana. MSc. en Proyectos de Desarrollo Social, Universidad del Norte- Colombia 1997. Lic. en Economía Universidad de la Habana 1982. Artículos en: La Razón, La Prensa, Cambio, La palabra del Beni, La Misión, La Época, El Juguete Rabioso. Ensayista y Poeta, Docente UMSA. Consultor, Concejal, Delegado Presidencial y Embajador en Cuba, República Dominicana y Haití.

¹ Asamblea Legislativa Departamental del Beni (ALD), 17/10. 2019. Ley 092 del PLUS-Beni. Recuperado de assembleabeni.gob.bo.

plan auto-definido como instrumento técnico- legal de carácter agropecuario. Por el elevado contenido político del PLUS, estas categorías, contribuyen a visibilizar el “cómo queda”, lo más sensible y vulnerable, como la protección de las áreas protegidas, el patrimonio arqueológico y cultural de la región y los territorios indígenas y campesinos.

Este artículo, parte de una investigación realizada en la Universidad de la Habana: *La Identidad Política Amazónica y las Políticas Públicas en el Departamento del Beni. 1990-2019*³. Con la Pregunta de investigación *¿Qué problemas y desafíos presenta el proceso de consolidación de la identidad política amazónica, en sus interrelaciones con el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo del Beni? Con la Hipótesis de: La incompleta definición constitucional de Amazonía, su débil integración a los centros de poder económico, cultural y político del país, la insuficiente capacidad regional de influir en la agenda de gobierno y la escasez de políticas públicas para la región, obstaculizan el desarrollo y consolidación de la identidad política amazónica.*

Este artículo se estructura: I.- Resumen/abstract. II.- Contexto. III.-Marco teórico Y Estado del Arte. IV.- Metodología y hallazgos. V.- Debate con el PLUS-Beni. VI.- La experiencia cruceña y el Marco Jurídico, en su arista sociopolítica. VII.- Análisis del PLUS Beni. VIII.- Conclusiones, IX.- Bibliografía.

Estado del Arte y Marco teórico

El Estado del Arte, registra el artículo científico sobre la Propuesta de Ampliación de la Frontera Agrícola en el Beni e impactos en los Territorios Indígenas Originarios, Campesinos (Peralta, 2020)⁴. El estudio, realizado por la ABT, sobre la ampliación de la frontera agropecuaria (Koelher, et al 2017)⁵ y El PLUS del año 2002. Lo otro, son opiniones y registros de noticias, cartillas de difusión, críticas y reproches de índole agropecuario, jurídicos y sociales, en seminarios, talleres y prensa. Situación que revela la necesidad de un abordaje político y sociológico, para incentivar la discusión ensanchando el enfoque.

² Soria Saucedo, Palmiro León (2020) *La Identidad Política Amazónica y las Políticas Públicas en el Departamento del Beni. 1990-2019*. Tesis doctoral (pendiente de defensa). Universidad de la Habana. Cuba.

³ Peralta, Rivero, Carmelo; dic. 2020. “Propuestas de ampliación de la Frontera agropecuaria para el Beni e Impactos en los territorios Indígenas y campesinos”. *Mundos Rurales*. Volumen 14, p. 53-68.

⁴ Kohler, Perrugon Rolf, et, al; ABT, (Nov.2017) *Con la apertura de la frontera agrícola y la modernización de la ganadería el Beni puede convertirse en la región más rica de Bolivia*. Santa Cruz. Recuperado de alert-conservation.squarespace.com.

La Política Pública, es una categoría esencial de la ciencia política, que destaca una intervención estatal con capacidad de modificar la realidad problemática, en este caso, de cambio de la ocupación y el uso del suelo que generan efectos e impactos en la economía agropecuaria, la sociedad, la cultura y los ecosistemas amazónicos.

Cualquier política pública y los cambios que se proponga, deben estar predeterminados por decisiones políticas, en atención a los problemas identificados que se quieren solucionar, los objetivos a lograr, y el alcance territorial donde se pretende aplicar. El Plan de Uso del Suelo, como instrumento técnico esencial de una política pública agraria, tendría que someterse a esas pre determinaciones; el PLUS puede aplicarse a un municipio, una provincia, un departamento completo, o exceptuando algún área específica, por ejemplo, sus áreas protegidas, sus humedales (sitios RAMSAR), etc.; la exclusión, también expresa un objetivo de política concreta, los objetivos específicos del PLUS y su alcance tendrían que subordinarse a las restricciones señaladas por la política pública y no al revés. Es necesario recordar el concepto: *Las políticas públicas son objetivos, proyectos y actividades que un Estado –en particular el gobierno- diseña y gestiona con base científica, metodológica y con la divulgación adecuada-, a fin de resolver situaciones socialmente problemáticas y satisfacer necesidades de una sociedad determinada* (Duharte, 2019, p.2)⁶.

Metodología y hallazgos

Este artículo, se propone estudiar el PLUS desde su deber ser, -en su sentido programático- y el conjunto de interrelaciones sociales y políticas que establecen los procesos del *cambio del uso del suelo*, anunciado desde el PLUS como un instrumento para facilitar la reproducción ampliada de alimentos. También develar la interrelación del gobierno nacional, gobierno departamental y el PLUS. La pregunta de investigación interroga ¿si el PLUS - Beni (2019), es un instrumento de gestión pública departamental; política pública o solo instrumento normativo, técnico-jurídico? ¿El PLUS va a conducir al Beni, a un crecimiento económico sostenible, con progreso económico y social preservando su riqueza ecológica? Hipótesis central, que plantea dudas sobre los beneficios que

supuestamente generan la ampliación de la frontera agrícola y cuestiona su limitado abordaje como instrumento técnico-jurídico, inapropiado para un drástico cambio del uso del suelo, sin una concepción de política pública, de gestión estatal concreta, que incorpore la visión del desarrollo agropecuario, estableciendo programas, proyectos y financiamiento.

Se analiza críticamente el PLUS -Beni desde la óptica de la ciencia política, con el instrumental de las categorías de la gestión pública, específicamente de *la política pública*, y se complementa con nociones e instrumentos de otras disciplinas estrechamente interrelacionadas con el objeto de estudio, que interactúan en el contexto de este proceso de reordenamiento territorial y ambiental del agro beniano; aplicándose un método de análisis típico del pensamiento complejo, multidisciplinario. Resulta un reto novedoso en el Beni, reflexionar desde la ciencia política, un tema asumido como exclusivo de las ciencias agropecuarias y jurídicas; los elementos críticos, de esta nueva política agropecuaria, que tiende a invisibilizar los componentes de *gestión pública* y visión de desarrollo, en la especificidad técnica, de las características fisicoquímicas del suelo, sus propiedades, particularidades hidrológicas, y otros conceptos técnicos y jurídicos. Metodológicamente se realizó un estudio en gabinete de los tópicos del PLUS y todas las referencias consignadas en el estado del arte, entrevistas y consultas telefónicas y digitales a autoridades y técnicos. La observación comparada de la experiencia del PLUS -Santa Cruz, como *testigo*, reflexionando cualitativamente la información cuantitativa más relevante. La interpretación relacional de las leyes y decretos que configuran el marco jurídico del PLUS, desde la perspectiva histórica, política, sociológica, y medioambiental, contribuyen con valiosos elementos de juicio, para completar la metodología del análisis cualitativamente complejo.

En términos de resultados y hallazgos se ha logrado responder las preguntas del objeto de estudio y se han confirmado como correctas las críticas a su perfil, pro empresarial, y poco amigable con el medio ambiente, sin componentes que beneficien al sector social más vulnerable y pobre, del ámbito de aplicación de la ley del PLUS, los campesinos e indígenas. El gobierno departamental, ha tratado el PLUS-Beni, como un instrumento técnico-jurídico, no como una Política Pública, lo cual se evidencia en las carencias de una visión regional de desarrollo con identidad y liderazgo,

⁶ Duharte Díaz; Emilio (2019) Conferencia: Ciencias políticas, políticas y administración pública. Memorias del V Taller Internacional de Administración Pública, Universidad de La Habana. La Habana, Editorial UH.

lo cual anuló su capacidad de intervención, de gestión pública en una política agraria primordial, de esa manera el PLUS quedó reducido a los marcos de una ley, sin visión regional y técnicamente administrada por otras instituciones.

También se verifican fallas y omisiones relevantes en la concepción de zonificación agroecológica, así como en la aplicación de herramientas fundamentales como la autorización de desmonte en el PLUS. Un hallazgo fue, el uso electoral del que fue objeto el PLUS, que se lo señala sin analizarlo en profundidad por no ser objeto de este estudio.

Debate con el PLUS-Beni

El PLUS delimita los espacios geográficos y sugiere el manejo racional de los recursos naturales de un territorio, es considerado como una herramienta de planificación para alcanzar de manera democrática e informada la solución de reales y potenciales confrontaciones de actores económicos que generalmente se disputan el mejor derecho propietario de la tierra y sus recursos. El Plan de Uso del Suelo (PLUS) del Beni, se autodefine así: es un instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial que determina las aptitudes de utilización del suelo de manera sostenible, para cada espacio geográfico, en función de su aptitud, potencialidades y limitaciones. (Gobierno Autónomo del departamento del Beni [GOBE], 2019, p.12)⁷

En el Beni, el más importante suceso político-económico actual, debería ser la nueva política agraria, que impone la ampliación de la frontera agropecuaria, autorizando la transformación de bosques en tierras agrícolas y pecuarias, lo que retrata una Política, de radical transformación de la política agraria en el Beni, de alta densidad estructural, que cumple formalmente tres requerimientos esenciales que definen una política pública, desde la concepción de la Gestión Pública: 1. Se propone solucionar un problema concreto, en este caso: *fortalecimiento de la producción de Alimentos mediante el cambio de uso del suelo*. 2. Es fruto de un estudio, de un diagnóstico con bases científicas (el PLUS). 3. La sociedad ha sido informada participando de la socialización del PLUS con los actores económicos, sociales y políticos involucrados directamente, acción típica de gobernanza, aunque hubo sectores insatisfechos, como los indígenas, que la tacharon de insuficiente.

En la parte considerativa del Decreto Supremo (DS) 3973, que es el que autoriza la ampliación de la frontera agropecuaria, el objetivo se plantea de la siguiente manera:

Que, ante el crecimiento poblacional, el crecimiento de la demanda interna y externa de alimentos; así como indicadores de consumo de la población tendientes a ampliar las superficies para cultivo y producción agrícola y ganadera a través de la apertura de la frontera agropecuaria para el fortalecimiento de la producción de alimentos y la economía nacional con inclusión de las distintas realidades productiva y potencialidades de la economía plural de forma sostenible y sustentable (Morales, 2019, p.1)⁸.

Su objetivo principal de expansión agropecuaria, está centrado en la producción de alimentos, formalmente planteada como una *política de gobierno nacional*, ya que solo fue aprobada por el gabinete ministerial y concebida como una estrategia de crecimiento económico, con narrativa formal de no depredar los ecosistemas.

El gobierno departamental no plantea ningún objetivo concreto, en la ley que promulga el Plan de Uso del Suelo en el Beni no hay ningún artículo que se refiera a ello y no se trata de una formalidad, era la oportunidad de entroncar los objetivos de una política pública que siendo nacional, concierne esencialmente al departamento del Beni, y su formulación es abierta. No vieron la oportunidad de construir una política pública departamental, trataron el PLUS como un complicado instrumento técnico-jurídico, eso explica porque consideraron suficiente contratar una consultoría para que diseñe el PLUS y cumplir el decreto supremo del gobierno nacional, con una ley departamental que aprueba dicho PLUS y socializar el plan; no sintieron la necesidad de fijar objetivos específicos del gobierno autónomo departamental para plasmar su visión política sobre el desarrollo agropecuario, el medio ambiente y el patrimonio arqueológico, de tal manera que la formulación del PLUS como base de una política pública, no fue formalmente adoptada. No vieron la substancia política; por ello, lo dejaron en manos de los técnicos.

Si se hubiera asumido el PLUS como parte esencial de una política pública agropecuaria, se hubiese podido

7 Gobierno Autónomo del departamento del Beni (GOBE) 2019 PLUS Beni. Recuperado de: beni.gob.bo

8 Morales Ayma, Evo; E. (2019) Decreto Supremo 3973, La paz www.gacetaoficialdebolivia.gob.org

generar una política positivamente trascendente y modernizar la gestión estatal departamental. Se podría haber instruido al PLUS, por ejemplo, que el desmonte en el departamento proceda hasta un determinado límite del territorio boscoso y que se excluyan del cambio de uso de suelo, las áreas protegidas y otras. Pero no, el gobierno departamental decidió asumir el genérico objetivo nacional y el de la propuesta técnica del PLUS, que se aterriza en la zonificación agroecológica, sus directrices generales y reglas de uso e intervención. El PLUS Beni define sus objetivos como:

Coadyuvar en el uso y manejo sostenible de los recursos naturales en función de sus potencialidades y limitaciones, la prevención y mitigación de los conflictos por el uso de la tierra, preservando la calidad del medio ambiente, a través de la generación de instrumentos, herramientas técnico normativos y criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales que facilitan el ordenamiento territorial que delimita espacios geográficos y asigna uso al suelo, con el fin de maximizar sus beneficios productivos y minimizar los efectos de la intervención (GOBE, 2019, p.11)⁹

Como se puede apreciar los objetivos de este PLUS, tiene una formulación, muy genérica, teórica, podría decirse muy de manual, sin personalidad regional, de tal modo que valdría igual para un PLUS en el altiplano, o en la China.

La base científica de este Plan consiste en el estudio de suelos, sustento para la zonificación agroecológica y el diagnóstico de uso suelos que permite su clasificación. Así que basado en los objetivos planteados por el gobierno nacional más los elementos técnicos y recomendaciones del estudio del uso de suelos, la gobernación y la Asamblea Legislativa Departamental, pudieron haber tomado las decisiones de qué aceptar y hasta dónde, de lo que el estudio técnico propuso; por ejemplo, no es lo mismo aceptar que se desmonte el 70% o 40% del territorio boscoso o/y permitir el desmonte en áreas protegidas, en los ecosistemas frágiles, o de alto valor arqueológico, además se debió interrogar, si el perfil que tiene el diseño del PLUS realmente refleja los intereses de la región, o solo de un sector económico y social.

La política de todo gobierno, es ejercida a través de autoridades que tienen la facultad de regular, limitar o prohibir, determinadas intervenciones en base

⁹ GOBE (2019a). PLUS-Beni.

a consideraciones técnicas, sociales, ambientales, económicas, políticas y éticas; lo que significa que las recomendaciones y sugerencias de cualquier estudio técnico pueden ser aceptadas total o parcialmente; el criterio técnico es mandatorio en su especificidad agroecológica y ambiental, como en el caso del PLUS (en el supuesto de estar bien realizado), pero no lo es en la decisión política.

Por otra parte, la definición que utiliza el PLUS, de zonificación como: *un proceso general mediante el cual se subdivide el espacio geográfico con algún fin, sobre todo para instrumentar políticas públicas de uso del suelo* (GOBE, 2019, p.79)¹⁰, la política pública está formalmente contenida en esta categoría de Zonificación, en este caso consistiría en el cambio de la política agropecuaria, cuya zonificación y reglas de uso e intervención tendrían que realizarse en base al diagnóstico, a decisiones políticas previas y a las particularidades históricas y culturales de la región.

Corresponde recordar que el gobierno nacional, a través del DS 3973 (2019), legaliza el cambio del uso del suelo en el Beni, es una política de gobierno, no es una Política de Estado, pues no fue sometido a la aprobación del Parlamento Nacional; en el ordenamiento jurídico del país, el PLUS tiene rango de Decreto Supremo; por lo que es susceptible de ser modificado, cambiado o derogado, por otro gobierno; en el mismo sentido el PLUS -Beni, está aprobado por la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) como una ley departamental; que también puede ser cambiada, modificada o derogada por la misma u otra ALD, puesto que su Reglamento Interno, en el artículo 25 numeral 10, establece la atribución de: **modificar, derogar, abrogar e interpretar leyes departamentales; por un mínimo de dos tercios de votos del total de sus miembros presentes** (Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento [RIOF] 2018, p.10)¹¹. Lo que allana la posibilidad de anular este PLUS y sustituirlo otro que seriamente se proponga una política pública en forma y contenido, o rectificar el actual, incorporando elementos metodológicos y sociopolíticos observados en el PLUS y en la ley departamental. Ello implica superar la cultura institucional de planificación y gestión de la gobernación, muy apegada a los instrumentos del Plan Operativo Anual (POA) y el Plan de Desarrollo Territorial Integral (PDTI), cuestión que

¹⁰ GOBE (2019b). PLUS Beni.

¹¹ Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento (RIOF) (2018) de la ALD del Beni. Recuperado de asambleabenibeni.gob.bo

no ocurre con la noción de política pública. También habrá que vencer las dificultades del lenguaje técnico, cuyas herramientas y nociones que resultan muy complicadas para los políticos generalmente no familiarizados con el tema.

La experiencia cruceña y el marco jurídico en su arista socio-política

Es imperativo observar la experiencia cruceña, en la aplicación del PLUS -Santa Cruz, porque refleja lo que podría suceder en el Beni, pues se trata de una región emparentada culturalmente y con similares ecosistemas amazónicos en determinadas áreas. Se ha constatado que en la expansión de la industria agropecuaria, los grandes empresarios cruceños desplegaron sus derechos conferidos por ley, con éxito económico y político el crecimiento de la industria sojera, azucarera, arrocera, ganadera y maderera que junto a otros productos agrícolas y la producción de biocombustibles, constituyen la base del exitoso modelo agroindustrial cruceño, impulsado por una agresiva estrategia exportadora y alianzas con el capital internacional fundamentalmente brasilero, destacándose como grandes productores de soya, sobre todo transgénica; ambos grupos empresariales recibieron los mayores beneficios de ese proceso.

Es importante señalar, que el PLUS-Santa Cruz, surge en 1995 mediante Decreto Supremo 24124 del expresidente Sánchez de Lozada y en el 2003, es homologado como de Ley de la República No. 2553. Es importante connotar que los apetitos empresariales cruceños, ya habían logrado en el 2001, que el general Banzer, con el DS. No. 26075 autorice la ampliación de la frontera agrícola mediante el desmonte, como se puede verificar:

Artículo 5. -En el Departamento de Santa Cruz de la Sierra, se permite el desmonte en tierras privadas sujeto a la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial por parte de la Superintendencia Agraria, en conformidad al Artículo 5 del presente Decreto Supremo, y al Plan de Desmonte aprobado por la Superintendencia Forestal. En este departamento, se permiten las quemas de acuerdo al Reglamento Especial de Desmonte y Quemadas Controladas, R. M.131/97 de 9/07/97, en las áreas clasificadas por el PLUS que así lo permitan (Banzer, 2001, p.1)¹².

Es muy ilustrativo comparar ese Decreto con el dictaminado por el gobierno del Estado Plurinacional; Básicamente, en términos de la redacción jurídica que autoriza el cambio del uso forestal a tierras para uso agropecuario en el Beni. El Decreto Supremo 3973 (2019), lo que hace es modificar solo el Art. 5 del D.S. 26075 de Banzer, con el texto siguiente:

Artículo 5.- En los departamentos de Santa Cruz Y Beni, se autoriza el desmonte para actividades agropecuarias en tierras privadas y comunitarias, que se enmarquen 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 usos de suelo vigentes, en ambos departamentos se permite las quemadas controladas de acuerdo a reglamentación vigente, en las áreas clasificadas por el PLUS que así lo permitan”(Morales, 2019, p.1)¹³

Nótese, que lo único específico es la ampliación de autorización al desmonte y a la quema controlada en el Beni en tierras privadas y comunitarias (que es lo nuevo); lo demás es genérico, las acciones las enmarca jurídicamente a la normatividad existente, decretada por el general Banzer. El decreto del gobierno plurinacional, se conformó, con la ampliación de la autorización del cambio del uso del suelo en el Beni y quemadas controladas, cediendo al criterio técnico, la importantísima función de las limitaciones, excepciones y prohibiciones, que constituyen una facultad política esencial.

Sorprende, la simplicidad del tecnicismo jurídico elegido por la burocracia estatal, que no tomó distancia política e histórica del decreto Banzerista, lo cual deja una imagen sociopolítica controvertida. Es notable la ausencia de sentido histórico y político de este instrumento jurídico y resulta incomprensible que un gabinete ministerial con talento y experiencia política, haya viabilizado tal cosa. Los estrategas electorales decidieron además entregar el decreto del PLUS-Beni a la conservadora elite ganadera beniana, en los salones de la Federación de Ganaderos del Beni (FEGABENI)¹⁴, arguyendo el todo vale en campaña electoral. Así quedó consumado jurídica y políticamente el sueño elitista del agro negocio y resume un hallazgo de esta investigación académica.

¹³ Morales Ayma, Evo. (2019a) DS. 3973.

¹⁴ Noticias de actualidad, 11/7/2019. Bolivia: Evo expide decreto que autoriza el desmonte en favor de la ganadería. Recuperado de lpsdrs.org/index

¹² Banzer, Hugo. (2001) DS. N° 26075 recuperado de lexibox.org.

El derecho al desmonte en el departamento del Beni y Santa Cruz, de la pequeña propiedad y en tierras comunitarias fue fijado en hasta 20 ha por familia (Morales, 2015, p.1)¹⁵; opera con tramites sencillos, basta una Resolución de Autorización, de forma expedita y simplificada sin Planes de Ordenamiento Predial (POP), o de Planes de Gestión Integral de Bosques y Tierra. Esta inocente intensión, tiende a convertirse en un serio problema, por los focos de calor que crea, ya que no existe suficiente experiencia en el manejo del fuego. Así, lo de la **quema controlada**, queda solo en **quema** fuente principal de los incendios sin control, constatados en los últimos dos años.

El PLUS-Beni tiene su soporte jurídico general en la Constitución Política del Estado (CPE) y un grupo de leyes específicas¹⁶ que establecen el marco normativo. A nivel del Beni, la ley departamental No. 092-2019 de noviembre de 2019, que es la ley que oficializa la aprobación del PLUS-Beni, para su pleno funcionamiento ya no es necesario la homologación y aprobación por instancias nacionales, acorde al marco competencial actual de cada nivel del Estado según la Constitución Política del Estado (CPE) 2009, p.101¹⁷.

Esta política de gobierno claramente maximiza las condiciones para beneficio de los grandes ganaderos y la elite agroindustrial de Santa Cruz y del Beni. Si este decreto se consolida como está, a pesar de las voces académicas, institucionales y políticas que han salido a cuestionarlo, es previsible que capitales brasileros, muy relacionados con el capital cruceño, aprovechen el amplio y laxo marco del PLUS - Beni, que resulta atractivo para sus inversiones. Se sabe que tienen mucho interés y amplia experiencia en la producción agrícola con semillas transgénicas y con el uso del calcáreo en tierras áridas.

En otro ángulo del análisis, este marco jurídico pro empresarial, se ha justificado formalmente, que desde el espíritu de la Constitución Política del Estado (CPE) se trata de:

Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base

productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras. (CPE, 2009, p.15)¹⁸

Es importante comprender los porqués de un paquete legislativo tan favorable a la ampliación de la frontera agrícola, que en Bolivia como en casi todo el mundo, ha sido contra el bosque, su frontera natural. En el acto del 50 Aniversario de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), liderada por la elite empresarial agropecuaria de Santa Cruz, el expresidente Morales en un discurso muy difundido por la oposición y el oficialismo como ejemplo de buena intensión estatal, expresó su apoyo al crecimiento acelerado del PIB; en este discurso se explica la esencia del propósito de ampliar la frontera agrícola, refleja el pensamiento económico de sus colaboradores más cercanos, que lograron que el expresidente se apropie y motorice esas ideas. La visión del crecimiento de la frontera agrícola, aspiró a escalar desde 150 mil ha, que fue el promedio 2006-2014 (ver el mismo discurso), a la agenda del millón de ha por año, considerado como un factor decisivo de esa concepción estratégica de crecimiento económico del país.

Las notables concesiones políticas y económicas a la elite empresarial cruceña y beniana, que incluyó al PLUS Beni, fue un trato de aliado electoral estratégico; este artículo percibe en ello, un fallido acto de seducción política concebido por el pragmatismo electoral, para lograr un apoyo que no sucedió, En el Beni, ganó Carlos Mesa con el 36.96% de los votos¹⁹; la oligarquía votó por sus propios intereses.

Análisis del PLUS-Beni

En el caso del Beni, la ley departamental ya está promulgada, aunque puede ser derogada o modificada por el nuevo gobierno departamental, en el estudio técnico del PLUS se han señalado cinco categorías y nueve sub- categorías de las áreas de zonificación (Ver Cuadro No.1). Cada categoría está con sus respectivas reglas. Los objetivos planteados del PLUS han sido publicitados como la panacea que va a colocarnos en la vanguardia de la producción agropecuaria nacional, que los nueve millones de ha, identificados como de uso agropecuario, han sido proclamados como la joya del crecimiento de la región.

¹⁵ Morales, Ayma Evo. (2015) Ley N° 741. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

¹⁶ GOBE (2019c). PLUS-Beni.

¹⁷ CPE (2009); artículo 300. La Paz. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁸ CPE (2009b); artículo 9.

¹⁹ Órgano Electoral Plurinacional, noviembre 2019; Resultados, elección nacional por departamentos.

Cuadro No. 1.

Categorías y Subcategorías de Uso del Suelo

CATEGORÍAS/SUBCATEGORÍAS	Superficie (ha)
A. Tierras de Uso Agropecuario	9.026.912,32
A.1 Uso Agropecuario Intensivo	301.543,80
A.2 Uso Agropecuario Extensivo	5.511.388,66
A.3 Uso Agropecuario Extensivo Bajo Manejo	873.086,28
A.4 Uso Agropecuario Extensivo Estacional	2.340.893,56
B. Tierras de Uso Agrosilvopastoril	946.064,20
B.1 Uso Agrosilvopastoril	946.064,20
C. Tierras de Uso Forestal	3.276.067,29
C.1 Uso Forestal Maderable	585.452,61
C.2 Uso Forestal Múltiple	2.690.614,68
D. Tierras de Uso Restringido	2.203.290,56
D.1 Áreas de Protección y Uso Agrosilvopastoril	2.203.290,56
E. Áreas Naturales Protegidas	6.855.760,61
E.1. Áreas naturales Protegidas	6.855.760,61

El PLUS como está presentado y la estratificación realizada en su zonificación, no tuvo en cuenta particularidades fundamentales de la región, su historia, su cultura y leyes relacionadas, cuestión que se refleja en la no apertura de una categoría que los identifique, que bien podría haber sido: la F. Áreas Especiales, y como subcategorías, F.1, Tierras comunitarias indígenas Originarias Campesinas (TIOC). F.2 Áreas de Patrimonio Arqueológico y F.3 Áreas de islas de Monte y humedales identificados (sitios RAMSAR); estas áreas, requieren disponer de directrices de restricción, especificidades de manejo e intervención que permitan proteger y beneficiar, los intereses de la población más vulnerable, preservar los ecosistemas amazónicos, caracterizados por su rica biodiversidad vegetal y animal, que ejercen complejos y delicados servicios ambientales.

Si el PLUS se hubiera tratado como parte central de una Política Pública, la zonificación contemplaría esta categoría sugerida. Sociológica y políticamente es un vacío inadmisibles en Beni, que es el departamento con más naciones culturales originarias del país que “responden a otra lógica según los diversos modelos locales de desarrollo, pues si no se toma en cuenta la idiosincrasia indígena y campesina, generalmente los proyectos a implementar en el ámbito agropecuario no tienen éxito” (Peralta, 2020,p.65)²⁰.

Las áreas que poseen yacimientos arqueológicos, bosques y humedales, están identificadas; por ello, es insatisfactorio que no tengan su lugar, en la zonificación con dimensiones y límites cartografiados y con sus regulaciones restrictivas; no es suficiente mencionar su importancia en las directrices del PLUS, pues ahí quedan, como una consideración teórica.

²⁰ Peralta, Rivero Carmelo; (2020 a).

Cuadro No 2.

Visibilizando la autorización de Desmorte

CATEGORÍAS / SUBCATEGORÍAS	Superficie (ha)	%	Desmorte Autorizado (ha)	%
A. TIERRAS DE USO AGROPECUARIOS	9.026.912,30	40,5%	9.026.912,30	100,0%
A.1 Uso Agropecuario Intensivo	301.543,80	1,4%	301.543,80	100%
A.2 Uso Agropecuario Extensivo	5.511.388,66	24,7%	5.511.388,66	100%
A.3 Uso Agropecuario Extensivo Bajo Manejo	873.086,28	3,9%	873.086,28	100%
A.4 Uso Agropecuario Extensivo Estacional	2.340.893,56	10,5%	2.340.893,56	100%
B. TIERRAS DE USO AGROSILVOPASTORIL	946.064,20	4,2%	946.064,20	100%
B.1 Uso Agrosilvopastoril	946.064,20	4,2%	946.064,20	100%
C. TIERRAS DE USO FORESTAL	3.276.067,29	14,7%	0,00	0%
C.1 Uso Forestal Maderable	585.452,61	2,6%	0	0%
C.2 Uso Forestal Múltiple	2.690.614,68	12,1%	0	0%
D. TIERRAS DE USO RESTRINGIDO	2.203.290,56	9,9%	0,00	0%
D.1 Areas de Protección y Uso Agrosilvopastoril	2.203.290,56	9,9%	0	0%
E. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	6.855.760,61	30,7%	6.855.760,61	100%
E.1 Areas Naturales Protegidas	6.855.760,61	30,7%	6.855.760,61	100%
TOTAL	22.308.094,96	100,0%	16.828.737,11	75,4%

Para tener una visión más completa del PLUS-Beni, es útil analizar con cuidado la Matriz de Reglas de Uso del PLUS (GOBE, 2019, p.62), 21 lo más significativo y las especificidades de sus reglas. En esta matriz se puede constatar que el desmorte no ha sido incorporado como una variable en su resumen, siendo el mecanismo esencial para realizar el cambio del uso del suelo, lo que invisibiliza las áreas donde se autoriza este cambio y al no haber explicación, genera extrañeza y dudas. Resulta apropiado recordar la definición que utiliza el PLUS: *Reglas de Uso son mandatos técnico-legales que establecen limitaciones al derecho del uso de la tierra, con relación a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, infraestructura y otras, indican las condiciones en que estas pueden ser desarrolladas según la aptitud de las tierras y del uso sustentable* (GOBE, 2019, p.32)²², definición que ayuda a comprender lo necesario que hubiera sido la columna desmorte autorizado para identificar plenamente las restricciones y aprobaciones; por ello a la zonificación del PLUS, en cada categoría/subcategoría este artículo ha agregado esa columna para develar lo que dicho plan permite desboscar.

En su glosario, el PLUS define **desmorte** como la: Actividad de derribar totalmente los árboles del bosque en forma manual o mecanizada. (p.75)²³ y **permitido**: Cuando la actividad asignada puede

ser realizada sin mayores restricciones, cumpliendo las normas, recomendaciones que garanticen el uso sostenible de los recursos (GOBE, 2019, p.33)²⁴ Los datos de la columna desmorte permitido, han sido extraídos de las reglas de intervención de cada sub-categoría del PLUS, que indica: Actividad (desmorte en este caso) / Responsable/ permiso.

Las observaciones más relevantes y verificables a la autorización de desmorte son:

1.- En el cuadro de zonificación, la sumatoria todas las áreas que permiten teóricamente el desmorte, ascienden a 16, 828,726 ha, que en números redondos son 17 millones de hectáreas de los 22 millones de ha que tiene toda la superficie del Beni, según el PLUS, lo que significa el 75.4% del territorio. Estos son los datos que suma la zonificación y las reglas de autorización para desmontar del PLUS-Beni. Oficialmente, el tratado de cooperación amazónica (OTCA) señala en el 2015 que la superficie de bosque en el Beni es de 88,147.66 Km² que equivalen a 8 millones ochocientos mil ha, en números redondos, como se muestra en la siguiente Figura (Ver mapa, citado por Kohler, 2017, p.8):

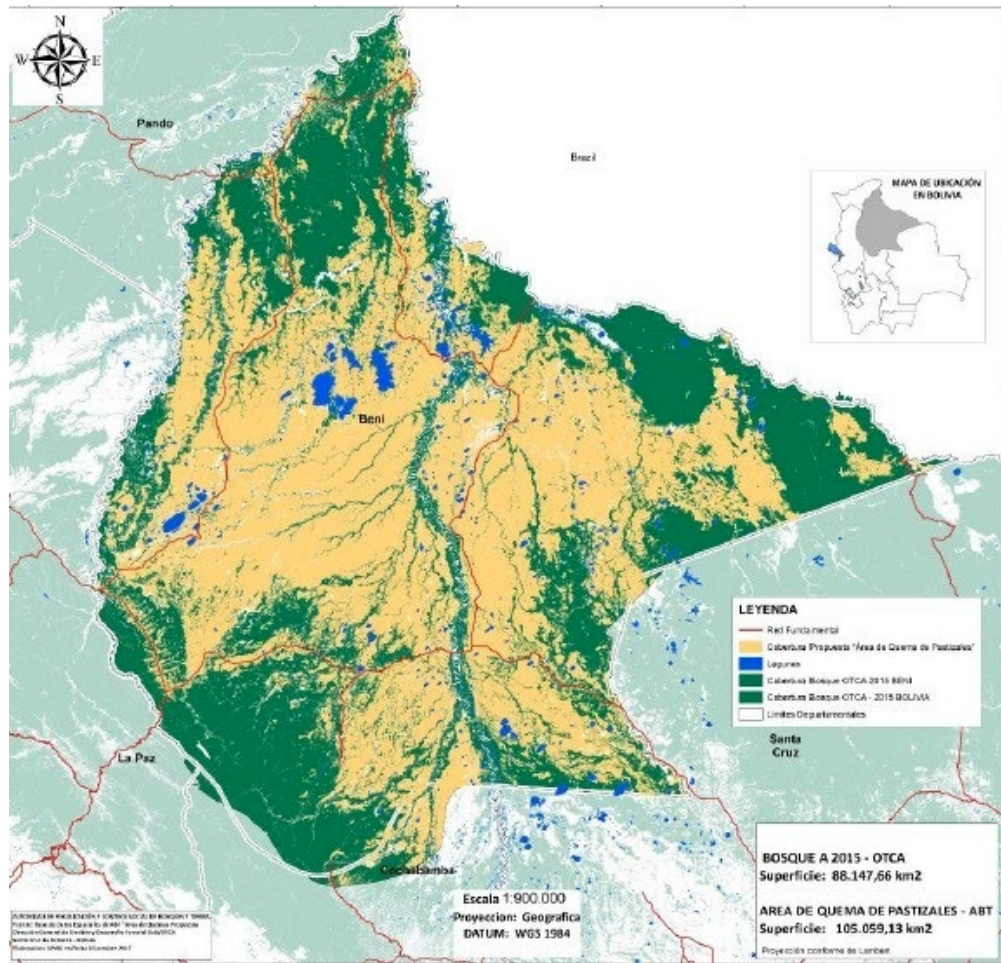
²¹ GOBE (2019 j) PLUS Beni.

²² GOBE (2019 K) PLUS Beni.

²³ GOBE (2019 f). PLUS-Beni

²⁴ GOBE (2019g). PLUS-Beni.

Figura No. 2 Mapa de Bosques y Pasturas del Beni



Fuente: UMIG-ABT, 2017 (Kohler).

El dato teórico de autorizar el desmonte en hasta 17 millones de ha, está falsado por la forma de dimensionar la taxonomía del suelo, refleja una formulación con un error técnico insostenible, que es responsabilidad del estudio del PLUS Beni. No se pueden desmontar 17 millones de bosques donde solo hay 8 millones.

Un entusiasta de la ampliación de la frontera agrícola como el Ing. Kolher, experto agropecuario, siendo director de la autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) escribió con el apoyo de su equipo técnico una propuesta para el desarrollo del Beni, en la que planteó argumentando con cálculos, gráficos y mapas que:

El Beni puede convertirse en la región más rica de Bolivia, con la apertura de la frontera agrícola y la modernización de la ganadería con el cultivo de

dos millones de hectáreas y por su proximidad a los puertos de Rondonia (Brasil) el ingreso per cápita puede llegar a más de 4000 Usd. (Kohler, et, al., 2017, p.7).²⁵

La cercanía al Brasil es señalada por la facilidad de importación de calcáreo para corregir suelos pobres y ácidos y por el costo de transporte más barato para las exportaciones, vía río Amazonas al Atlántico hacia los mercados internacionales; obviamente esa propuesta, respecto del PLUS-Beni, especialmente resulta más razonable y atendible. En el PLUS Santa Cruz, las tierras de Uso Agropecuario Intensivo son 2, 982,885 ha (PLUS Santa Cruz, 2009, p.22)²⁶, redondamente tres millones de hectáreas, en 25 años (1995-2020) se

²⁵ Kohler, et, al (2017a)

²⁶ Gobernación de Santa Cruz (2009). PLUS Santa Cruz. Recuperado de Santacruz.gob.bo

desarrolló la poderosa industria agropecuaria cruceña; esta referencia ayuda a comprender lo que se pudiera hacer en el Beni, con análoga dimensión de suelo, tecnología y capital.

2.- Para uso agropecuario se han destinado 9 millones de ha, lo primero que se puede identificar es que en todas las sub-categorías, se permite el desmonte y la explotación comercial de la madera y se indica que existen áreas de “sabanas arboladas, con bosques intervenidos de bajo potencial maderable” (GOBE, 2019, p.37)²⁷; o “áreas de bosques intervenidos que son aptos para el uso agrícola, pecuario y plantaciones forestales comerciales (GOBE, 2019, p.37)²⁸ La pregunta es ¿por qué no se pensó en programas de recuperación posible en esas áreas? Lo que hubiera implicado reducir magnitud en la categoría de Uso Agropecuario; con un estudio más preciso se hubiera podido determinar cuál es el espacio de bosque existente y el que puede restaurarse o regenerarse naturalmente, con apoyo técnico. El estudio de Kohler, et al (2017) identificó 3.6 millones de ha libre de inundaciones, de ellas 1.2 millones de ha como áreas de bosques (p.12)²⁹ que el actual PLUS no lo ha considerado.

En las subcategorías de uso agropecuario extensivo, bajo manejo y estacional se indica claramente que son áreas predominantemente de sabanas lo que implica 3, 213,979 ha, cuyo cambio de uso de suelo puede considerarse necesario. Es útil comparar en esa categoría de Uso Agropecuario el PLUS Santa Cruz que destina 9, 230,082 ha. (PLUS Santa Cruz, 2009, p.22)³⁰ muy similar a lo que destina el PLUS -Beni, teniendo menos tierra, capacidad técnica y capital disponible para inversión.

La subcategoría de uso agropecuario extensivo asigna 5 millones y medio de ha, para un hato de 3 millones de cabezas (Agrolatam, 2020), que significa 1.83 ha por cabeza, lo normal es 1 ha por cabeza, dimensión que transmite rápidamente, la visión de estancamiento en la ganadería extensiva, como si no se aspirara a modernizarla, que entre otras cosas implica un pastoreo intensivo, con la siembra de forrajes más nutritivos que aumentarían la capacidad de carga por ha, que implica menos tierra. El proceso de transformar esas pampas en tierras más productivas es el mismo para

las destinadas a la agricultura, corregir con calcáreo la acidez del suelo y fertilizar si es necesario, solo que cambian las dosis.

3.- En la de Tierras de Uso Restringido correctamente, no se permite el desmonte y son consideradas como de uso agrosilbopastoril, se trata de suelos de servidumbre ecológica, con bosques de orillas del río, llamados de galería; lo que concita la atención es que se permita la explotación comercial maderable, lo cual resulta un contrasentido a la función ecológica tan importante de esos bosques.

4.- En la categoría Áreas Protegidas (AP) que abarca 6, 855,760 ha. Sorprende que se arrastre de la ley de Banzer la explotación comercial de la madera, y *lo peor es que se permita el desmonte*. Para comprender mejor el contenido eco depredador, de la manera sutil de formular esa concesión, recordamos su definición:

Un Área Protegida (AP) es un Área natural con o sin intervención humana, declarada bajo protección del Estado, mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, los recursos genéticos, los ecosistemas naturales, las cuencas hidrográficas y otros valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de preservar el patrimonio natural y cultural del país (Paz, 1992, p.9)³¹

Con la autorización de desmonte excepcional es indefendible, que las AP, en este PLUS estén siendo tratadas como lo exige la ley y la cultura ambiental universal. La autorización de desmonte se plantea como *excepcional*; sin embargo, de las 19 AP (según la Dirección de Áreas Protegidas) que tiene el Beni, por la aplicación de este PLUS “En total son 9 áreas protegidas y tres sitios Ramsar, que se verían afectadas” (Peralta, 2020, p.63)³².

Es ilustrativo connotar, que la explotación forestal comercial está activa en las AP, particularmente en el Territorio Indígena del Isiboro Secure (TIPNIS); es necesario tener en cuenta que a nivel nacional “las concesiones forestales empresariales suman 4,4 millones de hectáreas,”³³ el actual PLUS no refiere el dato oficial en la amazonía beniana, lo que puede

27 GOBE (2019h) PLUS-Beni.

28 GOBE (2019i) PLUS-Beni.

29 Kohler, et al (2017a).

30 PLUS Santa Cruz.(2009 a)

31 Paz, Jaime. (abril 1992) Ley No. 1333. Ley General del Medio Ambiente. Art. 60. Recuperado de sea.gob.bo.

32 Peralta, Rivero Carmelo; 2020 b.

33 ¿En manos de quien están los bosques en Bolivia? Informe de la FAO recuperado de www.fao.org

explicarse por los muchos problemas que están en proceso de saneamiento, reversión, titulación y otras dificultades legales e institucionales, ya que en la época de las dictaduras militares, según la FAO, “muchas de la dotación de tierra en el país fue corrupta, ilegal e injusta y generó solapamientos de derechos que generaron conflictos severos.”³⁴ En el Beni existen 2.2 millones de ha en litigio.³⁵

Un resumen del análisis de los contenidos más controversiales del PLUS nos permite señalar las siguientes observaciones:

1.- El cambio más relevante respecto del anterior plan, expresado por el presidente de la Federación de ganaderos del Beni (Fegabeni), señala: “que consideraba 10 millones de hectáreas como área forestal permanente, sin embargo, mediante análisis satelitales recientes sabemos que solo son 6 millones de hectáreas para uso forestal que los 4 millones de hectáreas de diferencia pueden ser destinadas a uso agrícola” (Sierra, 2019)³⁶, así se revela el interés mercantil de convertir esos bosques en áreas agrícolas.

2.- La jerarquía que tienen las Reglas de Uso, de Manejo y de Intervención, que determinan la autorización o negación del desmonte, la dotación de tierra, o la explotación comercial de la madera y la construcción de caminos en el área, parecieran ser independientes o estar por encima de cualquier autoridad, por la concentración del poder de decisión que poseen sobre aspectos claves del uso de la tierra y su cambio, sin embargo se invisibilizan al presentarse subsumidas como partes del capítulo III (GOBE, 2019, Pp.31-32)³⁷. La aplicación de los contenidos de esas reglas y en qué categoría o subcategoría, deberían haber sido concertadas o definidas previamente por las autoridades competentes para que reflejen lo realmente quiere la política; lo cual no ocurrió, no hay evidencia de ello.

3.- Si todas las categorías y subcategorías tienen los mismos instrumentos: a. La definición general. b.- Las reglas de Intervención, con un cuadro que las resume. c.- Las especificaciones. d.- recomendaciones de manejo ¿Por qué en la categoría áreas protegidas se reduce a la definición, justificación y reglas generales?

34 Op. cit. FAO, 2010

35 Recuperado de <https://www.eldeber.com> (13/10/19)

36 Sierra, Ivette (2019). Bolivia: Polémica norma pone en peligro 4 millones de ha. en la amazonía. Recuperado de <https://www.es.momgabay.com>

37 GOBE (2019d) PLUS. Bolivia.

No se puede obviar la especificidad en el tratamiento de cada área protegida, que evidentemente tienen delicadas particularidades. El documento del PLUS solo desarrolla una breve descripción y ubicación en el mapa del Beni de cada AP, no aborda los otros elementos que aportan información decisiva (PLUS -Beni, p. 50-68)³⁸, esta ausencia genera una percepción de trabajo no terminado, en un área crucial y muy sensible para la decisión del cambio del uso del suelo, de tal modo que resulta una anomalía técnica, formular la autorización del desmonte excepcional y la tala con fines comerciales sin precisiones restrictivas, por lo que esa formulación interpretada en toda su amplitud, implica la totalidad de los 6, 855, 760 ha de las AP.

4.- En lo que respecta a las Reglas Generales para las Áreas Protegidas, llama la atención que se establezca en su numeral cinco:

Se priorizará la otorgación de derechos para actividades no destructivas del bosque y de los ecosistemas, como el aprovechamiento forestal maderable bajo manejo, y la extracción de productos forestales no maderables, autorizándose solo de manera excepcional la realización de desmonte para fines agropecuarios en base al instrumento de planificación y gestión que corresponda (GOBE, 2019, p. 51)³⁹.

Así se refleja una significativa e innecesaria concesión; en Bolivia se sabe del manejo discrecional que tienen las excepciones; además, es remarcable la intencionalidad de sumergir la autorización *excepcional de desmonte* en una redacción subordinada y subsumida entre otros asuntos; cuando ese autorizo, por su relevancia, requiere de un numeral específico y resaltado en negrita, para que los tomadores de decisión identifiquen con facilidad la peligrosidad de tal permiso.

Por otra parte, es necesario señalar, que también existe un amplio marco jurídico cuya narrativa socio-política formula el sentido protector del medio ambiente y social, pro indígena y pro patrimonio arqueológico, que posibilita teóricamente un proceso de progreso y beneficio social; es bueno recordar que la heredad arqueológica del Beni, en sus yacimientos se contabilizan en miles de ha de camellones (ancestral y eficiente sistema de agricultura mojeña), lomas,

38 GOBE (2019e) PLUS. Bolivia.

39 GOBE (2019e) PLUS-Beni, Bolivia.

lagunas, canales y caminos prehispánicos, existentes en algunas áreas de diferente propiedad, incluida la privada, que si no se presta rigurosa atención en su delimitación y restricciones podrían ser afectadas negativamente, por el cambio de uso del suelo; lo mismo podría ocurrir con las islas de monte y bosquetes que son resguardos y corredores de alta biodiversidad.

Aunque existen dos Leyes departamentales que salvaguardan esa heredad, la No. 52 (2015) “Ley del Patrimonio Cultural, Arqueológico y Paleontológico del Beni” y la Ley No.61 (2015) “Ley de los Sistemas de Camellones y Canales”. También existen otras leyes que reconocen los derechos de los pueblos indígenas. La verdad, es que se tiene una amplia economía jurídica que expresan satisfactoriamente sus regulaciones protectoras. Ciertamente no hay muchos espacios visibles para reprochar la formulación teórica, la debilidad estructural radica en la aplicación práctica, y en la autorización para convertir bosque en tierra agrícola sin excluir las áreas protegidas y las Tierras Indígenas Originarias Campesina (TIOC) y del patrimonio arqueológico, omitidas en la zonificación del PLUS, decisión rupturista del sentido social, político, cultural e histórico de la personalidad regional. Errores de significativo calado político.

En la práctica, la conversión del uso de suelos procede con la aprobación de los Planes De Ordenamiento Predial (POPs), por parte la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT); las dudas mayores emergen de la cuestionada rigurosidad en el cumplimiento de la ley, de todo el amplio marco jurídico de las obligaciones y restricciones, junto a los derechos que otorga y reconoce a privados y comunarios. El mismo razonamiento vale para la aprobación en la gobernación de los planes de gestión, instrumento técnico administrativo para el uso y manejo sostenible de los recursos naturales y la gestión de áreas protegidas. La existencia de estas herramientas jurídicas, serían muy útiles si se aplicaran ética y correctamente en la práctica. Las dificultades del manejo de los problemas objetivos y subjetivos de la institucionalidad existente, responsable de la aplicación de la ley tienen mecanismos de supervisión y control muy frágiles, ante los pretendientes del mayor beneficio, es un escenario generalmente presionado, por tentaciones de la corrupción.

En todo caso es necesario expresar las dudas y hacerle algunas preguntas a este PLUS que está a punto de ser desplegado en la práctica:

1.- ¿Quiénes serán los principales beneficiarios? En el caso de Santa Cruz, que ya aplicó el suyo, el resultado concreto es que los mayores beneficiados fueron cinco grandes empresas y un grupo de medianos y pequeños empresarios con tierra. Es predecible que de parecida manera resulte en el Beni, ¿qué es posible y necesario hacer, para lograr que los expectantes resultados económicos, que se prometen, no se queden en el quintil más rico de la región y en manos extranjeras? Para que el beneficio también llegue a indígenas y campesinos.

2.- ¿Cómo será la práctica de los empresarios que hagan uso de las facultades y derechos que le otorga este plan, con importantes límites y colindancias no precisadas? pocos piensan que se va a poder cumplir la normatividad existente, cuando se sabe que existe una muy limitada cultura jurídica de auto control y cumplimiento de la normatividad en vigencia. La ilegalidad en la explotación de recursos de la naturaleza y del cambio de uso del suelo, es muy común, ¿cómo enfrentar los riesgos y tentaciones emergentes de ilícitos que maximizan la ganancia extraordinaria?

3.- ¿Cómo fortalecer los mecanismos existentes de regulación y control de la institucionalidad encargada de aprobar y supervisar el cumplimiento de las normas, sobre todo las restrictivas?

4.- Realmente los campesinos pobres y comunidades indígenas van a poder comprar el calcáreo y el abono que necesitan para poner en producción algunas hectáreas de tierra, si la respuesta es no, como indica el sentido común. ¿Cómo se piensa solucionar esta limitación? Es muy esclarecedor lo que un farmer menonita expresa en un video promocional sobre el nuevo PLUS del Beni, “he sembrado dos ha y he utilizado dos toneladas de calcáreo y cien Kg. de abono por cada hectárea en la siembra”⁴⁰. El calcáreo en el Brasil no es caro cuesta 10 usd. la tonelada, lo caro es el transporte y los aranceles de importación, con un costo final de 80 usd/ton; la bolsa de 46 kg de urea cuesta 50 usd. En buenas cuentas, sin incluir otros costos indirectos, se requieren una inversión mínima entre 260-300 Usd por ha, para la corrección y fertilización del suelo; lo cual, automáticamente excluye a campesinos e indígenas del Plan.

5.- ¿Si todos los procesos de ampliación de la frontera agrícola nacen *bajo sospecha* anti-bosque y este

40 Santa Cruz Agropecuario (2019). El Nuevo PLUS del Beni. Recuperado de <https://youtu.be/JfRLdpo9OJg>

PLUS -nítidamente lo es-, por qué no se previeron en el PLUS Beni medidas de equilibrio para dar un claro mensaje sociopolítico pro-madre tierra? Discurso que está refrendado en toda la narrativa política y constitucional del Estado Plurinacional ¿Por qué no se mantuvo la prohibición de convertir tierras forestales en tierras agropecuarias, en las áreas protegidas?

Estas preguntas con respuestas obvias, dibujan claramente el perfil pro empresarial y poco amigable con la naturaleza del medio ambiente, confirmando la hipótesis de partida.

La situación descrita del perfil del actual PLUS, con sus errores y evidentes apresuramientos, tiene dos alternativas: 1.- abrogarlo y crear otro PLUS y 2. Corregir el actual, en ambas vías se puede generar la posibilidad de negociar positivamente con el actual gobierno nacional y la cooperación internacional, todos los cambios que se necesitan realizar y comprometer apoyos concretos, para rectificar el PLUS eliminando sus pasivos ambientales y contribución negativa al presionar uno de los nueve límites del planeta para su operatividad segura, como es el cambio de uso del suelo⁴¹; paradójicamente los defectos señalados a este PLUS, al corregirlo y transformarlo en una Política Pública, crea la oportunidad de contribuir a la salud ambiental y una perspectiva clara de progreso y desarrollo de la Amazonía beniana.

6.- Se conoce que el capital internacional agropecuario, anda a la pesquisa de tierras baratas y de calidad, es previsible que este nuevo PLUS, facilite la presencia de empresas brasileras, lo cual implicaría modificaciones en la tenencia de la tierra, la pregunta es ¿cómo se va a conducir positivamente, la extranjerización de una parte significativa de las inversiones? ¿Y cómo se van a minimizar o amortiguar sus inevitables impactos negativos a la sociedad amazónica, a la cultura y al medio ambiente? También es muy importante, definir cuál va a ser el modelo agropecuario ¿mecanizado, con semillas transgénicas y herbicidas prohibidos (en algunos países) por su toxicidad ambiental? o ¿con calcáreo más abono?, o ¿un modelo mixto? Esta es una decisión vital que se tiene que adoptar como Política Pública, cuestión que no puede responder este PLUS, reducido a un simple instrumento técnico-jurídico. El estudio de ABT, ha propuesto la tecnología desarrollada por la Empresa Brasileras de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA) “La aplicación del calcáreo (Carbonato

de Calcio Ca Co₃ con carbonato de magnesio Mg Co₃) tal como ocurre en el 95% aproximadamente de los 65 millones de ha, que posee la agricultura brasileras” (Kohler et al., 2017, p.20)⁴², posición que este estudio comparte y recomienda aplicar. Este artículo reconoce los aportes del ing. Kolher, también se diferencia y disiente de su posición actual, que tiene una lectura celebratoria y acrítica del PLUS Beni⁴³.

En lo que respecta a la biodiversidad el PLUS nos deja en la niebla de las generalidades, que permite el aprovechamiento bajo condiciones referidas a ser parte de un Plan Nacional, por ejemplo, explotación del cuero y la carne de lagarto. Se conoce la estrecha relación existente entre la salud humana y la naturaleza, las enfermedades zoonóticas, aquellas transmitidas de animales a humanos, que tienen un origen relacionado con intervenciones negativas del hombre contra la naturaleza; un ecosistema biodiverso y sano sirve de amortiguador natural, protector de enfermedades; cuando se destruye el hábitat de los animales, se afecta el equilibrio biológico y se facilita la transmisión de virus, bacterias y hongos de la fauna a los seres humanos.

Conclusiones

1. Las hipótesis de este artículo, concluyen que el actual PLUS proyecta un perfil de ampliación de la frontera agropecuaria, esencialmente pro empresario, poco amigable con la naturaleza y los sectores más vulnerables de la sociedad rural beniana y que fue asumido solo como un instrumento técnico-jurídico.

2.-Que es necesario y posible crear un nuevo PLUS, abrogando la ley que lo instituye o rectificar contenidos, perfeccionando el actual y convertirlo en el centro de una *Política Pública Agropecuaria* con visión de desarrollo con identidad amazónica en forma, con todos los elementos metodológicos, que ello implica.

3.-El Beni tiene la particularidad geográfica de poseer tierras de pampas, sabanas arbustivas de escasa vegetación, poco fértiles y ácidas, en esas áreas se puede construir una alianza constructiva con el capital nacional y extranjero con respeto de la soberanía nacional, con un enfoque de seguridad alimentaria, y de transformación en tierras productivas. Por otra parte, el Beni también tiene amplias áreas con una rica biodiversidad vegetal y animal, con bosques diversos

41 Stockholm Resiliencie Centre (2010); recuperado de <https://zco1999.wordpress.com>

42 Kohler et al. (2017b) Apertura de la Frontera Agrícola del Beni.

43 Kohler, Rolf (junio 2020) Entrevista en Santa Cruz Agropecuario.

y áreas protegidas con condiciones para desplegar una política de uso del suelo centrada en el medio ambiente, con una perspectiva de crecimiento del bosque, creando condiciones para su regeneración.

Es necesario un proceso dual de *diferenciación e integración* de esas dos visiones que contradicen como opuestas en su concepción, que al integrarlas en el PLUS -Beni se pueden complementar en el objetivo superior de una determinación productivista, social y ambientalista. Es útil a la reflexión, visualizar los dos programas y visiones que aislados son antagónicos: uno de carácter esencialmente economicista, con un modelo de crecimiento y acumulación capitalista, con el propósito de maximizar su ganancia, modalidad que se puede realizar en la agricultura de pampa en las tierras hoy infértiles, con alto beneficio para la región y el país.

El otro proyecto de contenido ecologista, facilitador del crecimiento de la frontera del bosque y de proyectos ecoturísticos con generación de ingresos estables y permanentes, con una visión comunitaria, con solidaridad y respeto entre los seres humanos y la naturaleza, desde la concepción del *Vivir Bien*. Esta visión tiene como escenario natural las áreas protegidas, que facilitan alianzas con las organizaciones ambientalistas interesadas en proteger los derechos de la madre tierra.

4.- Facilitar el cofinanciamiento, con el gobierno nacional, la gobernación y la cooperación internacional, de un PLUS - Beni convertido en una política pública con identidad amazónica.

Referencias bibliográficas

- Añez, Janine (2020) DS. No.4232. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Asamblea Departamental del Beni (2019) Ley 092 del PLUS-Beni. Recuperado de www.asambleabeni.gob.bo
- Banzer, Hugo (2001) DS. No. 26075. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Constitución Política del Estado. (2009) Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Duharte Díaz, Emilio (2019). Memorias del V Taller de Administración Pública, UH.
- El Deber (13/10/19) Recuperado de <https://www.eldeber.com>
- Gobierno Autónomo del departamento del Beni (2019) PLUS Beni. Bolivia.
- Kohler, Rolf (2017). El Beni puede convertirse en la región más rica de Bolivia. ATB Santa Cruz, Bolivia.
- Ministerio de Comunicaciones (2014) Morales Evo, Discursos; 50 aniversario de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Fexpocruz, 28 octubre.
- Morales, Evo. (2015); Ley No. 741. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Morales, Evo. (2019) DS. 3973. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Noticias de actualidad, 11/7/2019. Bolivia: Evo expide decreto que autoriza el desmonte en favor de la ganadería. Recuperado de lpdrs.org/index
- Órgano Electoral Plurinacional, Elección nacional 2019, resultados electorales departamentales.
- Paz Zamora, Jaime. (1992). Ley No. 1333. Ley General del Medio Ambiente. Recuperado de www.gacetaoficialde.gob.bo
- Peralta Rivero, Carmelo. (2020) Vulnerabilidad Actual de la Agroindustria y el modelo extractivista en Bolivia. CIPCA Notas. Recuperado de www.cipca.org.bo
- Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento (RIOF) (2018) de la ALD del Beni. Recuperado de www.asambleabeni.gob.bo
- Sánchez de Lozada, Gonzalo. (1995) DS. No. 24124 PLUS Santa Cruz; elevado a rango de ley el 2003. Recuperado de www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo
- Santa Cruz Agropecuario (2019) El Nuevo PLUS del Beni. Recuperado de <https://youtu.be/JfRLdp09OJg>
- Stockholm Resiliencie Centre (2010). Recuperado de <https://zco1999.wordpress.com>
- Vargas, M, T. y Osinaga E. (2010) ¿En manos de quien están los bosques en Bolivia? Informe de la FAO. Recuperado de www.fao.org

