



# Bolivia en llamas: Cómo las políticas agropecuarias impulsan la pérdida de medios de vida de las mujeres rurales



Por **Pamela Cartagena** y **Carmelo Peralta**, CIPCA, Bolivia

En Bolivia, las actividades agropecuarias como la ganadería extensiva<sup>1</sup> y la agricultura mecanizada son sectores que generan deforestación, degradación de ecosistemas, emisiones de gases de efecto invernadero y otros impactos medioambientales, así como impactos perjudiciales en los medios de vida de hombres y mujeres. La deforestación en Bolivia ha significado la pérdida de más de siete millones de hectáreas, tamaño casi similar a la superficie de Bélgica y Países Bajos conjuntamente, siendo la ganadería extensiva y la agroindustria las principales causas de este fenómeno.

Según el Proyecto MapBiomias Amazonía, se estima que las actividades agrícola y pecuaria en las tierras bajas y yungas de Bolivia aumentaron en 3,7 millones de hectáreas de frontera agropecuaria entre 1985 y 2018, llegando a alcanzar un poco más de 5 millones de hectáreas en el total histórico. Para el mismo periodo, los bosques disminuyeron de aproximadamente 49 millones de hectáreas a 45,3 millones, una cantidad casi idéntica al aumento de tierras agropecuarias.

El volumen de carne bovina exportada se incrementó en 550% entre 2016 y 2020 (de 2.457 a 15.962 toneladas), teniendo como mayor comprador a China en 84%. Es claro que una mayor producción bovina ocasiona quemaduras e incendios forestales que se generan por la habilitación de áreas para producción pecuaria en tiempo seco, pero en los últimos años, diversas políticas enfocadas en la promoción del agronegocio en tierras bajas han acrecentado las áreas quemadas y deforestadas en el país.

No se tienen referencias claras sobre el impacto de la deforestación y quemaduras generadas en comunidades campesinas e indígenas, y mucho menos sobre las consecuencias para las familias rurales y sus medios de vida, ni los impactos desglosados por género. En ese sentido, el objetivo general de este trabajo es analizar los impactos de las normativas agropecuarias que favorecen estos procesos, así como sus efectos en los medios de vida de familias rurales, desde una perspectiva de género.

<sup>1</sup> Se entiende por ganadería realizada en tierras de gran extensión y a un costo bajo de producción dado que se da a campo abierto con resultados magros en cuanto a productividad por la escasez de forraje y agua en época seca, pero también porque sus prácticas utilizadas ocasionan impactos ambientales y presión sobre los recursos forestales nativos.



Degradación y pérdida de bosques en Santa Cruz, región de Oriente. Philip Kittelson



# Metodología

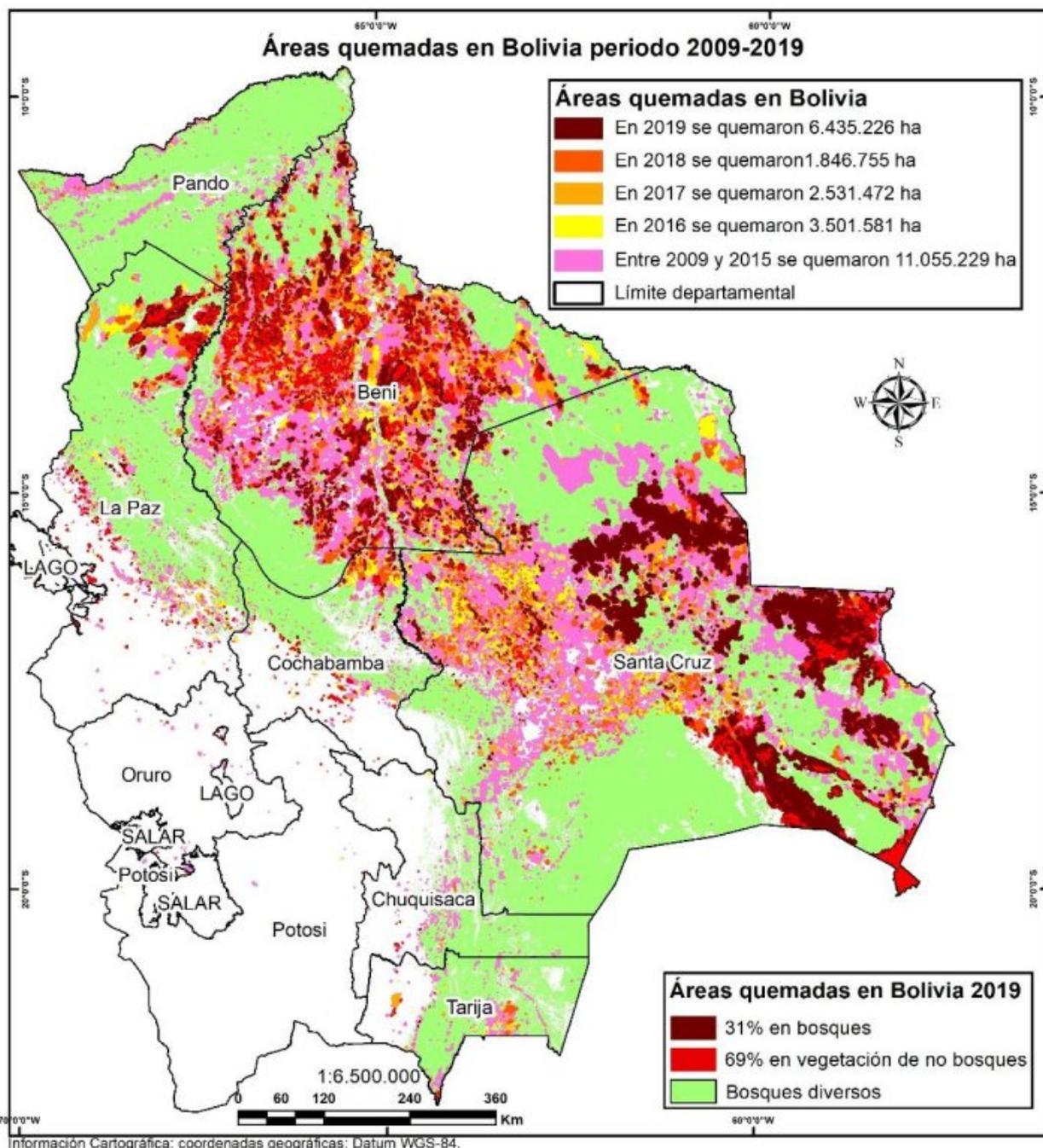
Este estudio de caso analiza los impactos de las políticas y medidas nacionales y regionales para promover la producción ganadera y por ende la deforestación y las quemas sobre las mujeres y los medios de vida de las familias rurales. El enfoque de género nos permitió identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres. Además, el enfoque medio de vida nos permitió entender los impactos de las normativas que incentivan la producción ganadera sobre los ingresos y el bienestar económico de las comunidades.

Para este propósito, investigamos las políticas y medidas nacionales que impulsan la deforestación, incendios forestales y quemas. Estas incluyeron el Decreto Supremo 3973 del año 2019 que autoriza desmontes para actividades agropecuarias en las regiones de la Amazonía, Chiquitania, y Chaco del Oriente y la Ley 1171 que sanciona las quemas para el sector agropecuario (ganadería y agricultura) a nivel nacional.

También se aplicaron entrevistas semi estructuradas en 12 comunidades:

tres entrevistas en comunidades campesinas de la región norte amazónica, seis en comunidades indígenas guaraníes de la región del Chaco y tres en comunidades indígenas Guarayas de la región oriental de Bolivia. Nueve de las personas entrevistadas fueron mujeres y tres fueron hombres, todos mayores jefes de hogar y líderes de organizaciones campesinas e indígenas. Fueron seleccionados por sus conocimientos en políticas y propuestas de desarrollo agropecuario desarrolladas en sus

regiones, y la dinámica actual sobre estos temas. La edad de las mujeres entrevistadas es 33 a 51 años, mientras que la edad de los hombres es de 57 a 59 años. Las entrevistas exploraron los roles de género a nivel familiar y comunal; estrategias de vida y recursos naturales; género, toma de decisiones y efectos de proyectos y políticas sobre mujeres y hombres; y perspectiva de futuro.



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAN.



# Normativas y medidas agropecuarias y su impacto a nivel nacional

Algunas normativas que impulsaron la deforestación y quemas en Bolivia en los últimos años fueron las leyes 337, 502, 739 y 952 que legalizaron los desmontes ilegales consolidando con ello el cambio de uso de suelo en las tierras bajas bajo el pretexto de producción de alimentos entre los años 2013 a 2017 tanto para la agricultura y la ganadería. El Decreto Supremo 3973 de 2019 fue controversial, ya que autorizó desmontes en tierras de vocación forestal<sup>2</sup> en los departamentos

del Beni y Santa Cruz, aspecto antes limitado por diversos instrumentos de gestión según los Planes de uso de suelos de dichos departamentos. Esto generó que el mismo año se quemarán 6,43 millones de hectáreas en toda Bolivia, principalmente en estos dos departamentos (ver mapa). En 2020 y 2021, las quemas alcanzaron cifras de 4,54 y 1,50 millones de hectáreas respectivamente con grandes pérdidas boscosas, de nuevo principalmente en Beni y Santa Cruz.

Estas leyes tienen repercusión nacional en diferentes regiones de Bolivia, y el impacto es muy evidente en el nivel local. Pese a que el gobierno promulgó la Ley 1171, que sanciona las quemas con fines agropecuarios, éste no ha tenido mucho efecto en la zona puesto que las quemas en su mayoría ilegales continúan y las multas por hectárea quemada son bajas lo cual no desincentiva está práctica.

<sup>2</sup> Las tierras de vocación forestal son aquellas que son aptas solo para estas actividades de aprovechamiento forestal a través de Planes de Manejo Forestal otorgado por la Autoridad Nacional de Bosques y Tierra; un cambio de cobertura forestal a otros usos de suelo como el agrícola, ocasionaría la pérdida de la vegetación y la degradación inminente del suelo.

## Año/Norma

## Aclaración

<b>2012:</b> Ley 337: apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques	Aplicable a predios privados titulados o en proceso y a pequeñas propiedades y propiedades colectivas de naciones y pueblos indígena originario campesinos, que hayan efectuado desmontes ilegales entre 1996-2011. Se perdonan los desmontes tras la única condición de que produzcan alimentos. Se establecen sanciones y multas bajas.
<b>2014:</b> Ley 502	Amplía el plazo del perdonazo (Ley 337) por 12 meses adicionales.
<b>2015:</b> Ley 739	Amplía el plazo del perdonazo (Ley 337) por 18 meses adicionales.
<b>2015:</b> Ley 740: modifica el plazo de verificación de función económica social (FES).	Aplicable en procedimientos de reversión de propiedades agropecuarias que no demuestren la FES. Se amplía el plazo de 2 a 5 años con lo cual se impulsa la deforestación en propiedades privadas y consolida el latifundio improductivo.
<b>2015:</b> Ley 741: autoriza el desmonte en pequeñas propiedades para actividades agropecuarias	Aplicable a pequeñas propiedades, comunitarias o colectivas, y asentamientos humanos con Resolución de Autorización, de forma expedita y simplificada. Se amplía la superficie de desmontes libres de 5 a 20 hectáreas en tierras de producción forestal permanentes con el objeto de desarrollar actividades agrícolas y pecuarias.
<b>2017:</b> Ley 952: ampliación del plazo de registro bajo la Ley 337.	Amplía el plazo para el registro al programa de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques, relacionado a la Ley 337, a 27 meses adicionales.
<b>2019:</b> Ley 1171	Autoriza y "sanciona" las quemas para actividades agropecuarias (con multas máximas de 16,4 Bs/ha)
<b>2019:</b> D.S. 3973: modificación del Art. 5 del D.S.26075 de 2001	Aplicable a propiedades privadas y comunitarias en los departamentos Beni y Santa Cruz. Se autoriza el desmonte para actividad agropecuaria en tierras que antes debían cumplir con el Plan de ordenamiento predial o Plan de desmonte, aprobados por la autoridad competente.

**Fuente:** elaboración propia con base a normativas publicadas en la Gaceta Oficial de Bolivia.



## Impactos de políticas agropecuarias a nivel local diferenciadas según regiones

En las tres regiones de estudio a partir de entrevistas se confirmó que las mujeres, sus medios de vida y el bienestar de sus familias tienen alta dependencia de los recursos naturales. La pérdida de bosques ocasionada por las quemadas y la deforestación en estas regiones, particularmente durante el 2019 y 2020 con la implementación de la Ley 337 y relacionadas, así como el DS 3973, repercuten en el cambio de dinámica de sus actividades.

Los impactos sufridos por las mujeres se agudizan cuando la mayoría no son titulares de la tierra y los recursos forestales en sus comunidades. Desde las haciendas<sup>3</sup> en la primera mitad del siglo XX al presente, las mujeres han sido restringidas a cumplir roles reproductivos y de cuidado. En la etapa de saneamiento de la tierra (1990-2000) se priorizó la titulación colectiva en atención a las formas de organización local de las comunidades campesinas e

indígenas de tierras bajas; por tanto cada comunidad logró un título ejecutorial legal que cuenta con un documento anexo con la lista de titulares que son los hombres de la comunidad. La falta de sensibilidad al género por parte de las autoridades, sumado a la cultura patriarcal local, impidió que las mujeres fueran incluidas a la par de los hombres como titulares de derecho, o compartir los derechos con sus parejas. La emigración masculina creciente hace que ellas asuman muchas actividades productivas, de cargos dirigenciales y, sean incluso jefas de hogar, pero esto no es reconocido por la institucionalidad estatal.

Igualmente, tanto hombres como mujeres entrevistadas perciben cambios negativos en sus comunidades y recursos naturales locales que están afectando a sus medios de vida, pero tienen poco margen de acción sobre

ellos. La percepción de las mujeres respecto a los proyectos ganaderos externos de empresas basadas en el capital en alrededores de sus comunidades y que son producto de las leyes mencionadas es crítica. Por otro lado, las mujeres en general no han sido informadas, consultadas o tomadas en cuenta a la hora de implementar proyectos y, por ello, muchos han fracasado. Por ejemplo, el programa gubernamental nacional de ganadería “Plan Patujú” que consistió en repoblar ganado en zonas como la Amazonía y tierras bajas de Bolivia, se repartieron cierto número de cabezas de ganado bovino a comunidades campesinas e indígenas sin considerar previamente alimento, infraestructura, manejo y otros insumos para desarrollar un modelo sostenible de ganadería. En muchos casos, el ganado fue vendido, consumido, y en otros, sigue presente en ciertas comunidades.

<sup>3</sup> Propiedades privadas con explotación productiva de carácter latifundista y con empleados con baja o ninguna remuneración económica

Plátanos quemados. Ruth Silva/European Union





En referencia a los impactos sobre sus medios de vida, identificaron tres: la falta de agua para el consumo y para la producción sostenible, la presión del ganado de las medianas y grandes empresas privadas por los recursos naturales como el bosque, y la falta de oportunidades para generar ingresos propios debido a lo anteriormente mencionado y otros factores socioambientales. Tanto mujeres y hombres creen que en los últimos diez años la producción agrícola ha enfrentado riesgos por las sequías cada vez más frecuentes o por la desregulación de los periodos lluviosos como consecuencia de la ganadería insostenible y la agroindustria. Asimismo, en las tres regiones la mayoría de la deforestación a nivel local fue el resultado de la quema descontrolada de pastizales de grandes predios privados empresas ganaderas que ha conllevado la quema de áreas de bosque comunal que usan para recolección, y en algunos casos, quema de sus áreas productivas con la consecuente pérdida de sus medios de vida. Por ejemplo, en la región el Chaco la producción de miel ha sido afectada por que se ha quemado el bosque y se han perdido miles de abejas; en el Oriente se ha perdido áreas de bosque donde se recolecta frutos de la palmera de cusi (*Attalea speciosa*) y hace varios años se ha perdido áreas de bosque con cacao silvestre (*Theobroma cacao*) que era recolectado por mujeres guarayas.

Un ejemplo donde se puede apreciar los efectos de las normativas que incentivan la quema y deforestación en la región Oriente de Bolivia es el de la Tierra de Comunidades Originarias(TCO) Guarayos en Santa Cruz. En esta área, que cuenta con un millón de hectáreas, las quemaduras efectuadas por empresas ganaderas para habilitación de pastizales son frecuentes y afectan a los medios de vida de las comunidades indígenas. En 2016 y 2017, áreas de



Una mujer de Guarayos recogiendo frutos de cusi. CIPCA

cacaotales silvestres fueron quemadas, y ahora no se pueden aprovechar los frutos del cacao como en años anteriores, ya no hay ingresos por venta de pastas artesanales. Las quemaduras de 2019 a 2020 afectaron sobre todo a bosques con palmeras de cusi, las mujeres indígenas que generan ingresos por recolección y transformación en aceite también sufren las consecuencias. Asimismo, estos últimos incendios han generado pérdida en sistemas agroforestales de varias familias, perdiéndose sobre todo la producción a pequeña escala de plátano.

A nivel familiar, las mujeres sólo manejan el 5% de parcelas productivas mientras que los hombres el 95%, su

base de ingresos está sobre todo en la recolección, transformación y venta de frutos del bosque. La persistencia de propiedades privadas con medianas y grandes empresas ganaderas dentro de la TCO conlleva año tras año riesgos de incendio o incendios forestales que afectan al pueblo indígena.

También, la competencia por recursos productivos está presente en las tres regiones, las grandes propiedades privadas con producción extensiva de ganado suelen invadir áreas de bosque comunitario, áreas de pasturas o fuentes de agua de las comunidades para que el ganado ramonee.<sup>4</sup> Además de mermar las posibilidades productivas de las familias campesinas indígenas, esto genera conflictos que

<sup>4</sup> El ramoneo es el consumo de brotes tiernos de los árboles que efectúa el ganado bovino en árboles de poca altura.



muchas veces no son resueltos dadas las relaciones de poder de los ganaderos frente a los comunarios, dado que estos últimos tienen como primera opción de empleo extra predial las mismas empresas ganaderas.

La falta de oportunidades para generar pequeños ingresos por transformación y venta de productos a pequeña escala a nivel de sus comunidades es un tema recurrente. Está claramente evidenciado que si se pierden los medios de vida a nivel familiar (bosques de recolección, sistemas agroforestales,

áreas de cultivo o la crianza de traspatio) son las mujeres las que enfrentarán etapas muy duras para sustentar a su familia, en comparación de los hombres quienes suelen optar por salir de la comunidad en busca de trabajo asalariado.



Incendio forestal en Ñembi Guasu, región del Chaco. CIPCA

## Conclusiones

La normativa boliviana a nivel nacional tiene un efecto marcado en los procesos de pérdida de los bosques a través del incentivo de la ganadería, tal como ocurrió con la promulgación del Decreto Supremo 3973, que impactó negativamente en los medios de vida de familias rurales, y sobre todo son las mujeres, debido a que los hombres suelen migrar en busca de oportunidades económicas. Las mujeres, los(as) ancianos(as) y los niños(as) son más vulnerables a los efectos adversos de fenómenos antrópicos como las quemadas, incendios forestales, degradación de bosques y

deforestación, dado que se quedan en las comunidades afectadas y dependen directamente de los recursos naturales para vivir.

En el nivel local, las mujeres no son titulares de la tierra y los recursos forestales, por tanto, el acceso, uso y control de los recursos naturales no está a su cargo. Esto limita sus estrategias de vida debido a que ellas dependen totalmente de los recursos naturales y de la producción agrícola familiar. Asimismo, su participación es marginal en la toma de decisiones sobre los proyectos e iniciativas

derivadas de la normativa que tienen incidencia directa sobre ellas.

Las mujeres perciben cambios negativos en sus comunidades y recursos naturales proveniente de las normativas que están afectando a sus medios de vida y por tanto el bienestar de sus familias, pero tienen poco margen de acción sobre ellos. También se evidencia que los impactos o problemas con los que lidian permanentemente son comunes en las diferentes regiones del país.