

LOGROS Y DESAFÍOS EN LA GOBERNABILIDAD FORESTAL DE LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA

Wil de Jong* y Sergio Antonio Ruiz**

INTRODUCCIÓN

La preocupación mundial sobre los problemas de pobreza y el uso sostenible de los bosques tropicales está muy relacionada con temas de gobernabilidad. Como gobernabilidad entendemos los procesos formales e informales en la toma de decisiones, que involucra tanto a actores públicos y privados, con intereses similares u opuestos. En los últimos años la gobernabilidad de los recursos naturales está ampliamente definida en las normativas de descentralización así como en las reformas políticas y legales. Con descentralización se entiende la transferencia de autoridad en la toma de decisiones y disponibilidad de recursos, desde niveles jerárquicos altos hacia niveles bajos. Este proceso generalmente coincide con una reubicación geográfica de las autoridades, que se desplazan del centro de gobierno hacia lugares más remotos. La descentralización, sin embargo, es parte de una reforma más amplia de gobernabilidad sobre el uso de los recursos forestales, y en muchos casos incluyen una redefinición de los derechos de propiedad, y democratización en la toma de decisiones. Muchos países han integrado al sector forestal en sus reformas políticas como parte de su estrategia hacia el desarrollo económico nacional, y hacia la reducción de la pobreza.

En Bolivia se inició una profunda reforma política y legal durante la década de 1990. Algunos autores consideran dicha reforma como una respuesta a las políticas económicas neo-liberales de los años 1980 (Ruiz 2005). El proceso de participación popular que delegó autoridad, responsabilidad y recursos a los gobiernos municipales, for-

ma parte de esta reforma. Dichos cambios incidieron en gran medida sobre la gobernabilidad de los bosques bolivianos. En detalle, el uso del bosque después de la reforma esta normado por un paquete institucional, constituido por la Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Descentralización Administrativa (1995), la Ley de Municipalidades (1999), la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA, 1996), y la nueva Ley Forestal (1996). Aunque dichas instituciones contemplaban objetivos y ámbitos de acción distintos, todas ellas influenciaron de una u otra manera la gobernabilidad sobre los recursos forestales. Una evidencia de las diferencias institucionales, es la adaptación de los contenidos entre unas y otras: La Ley Forestal tuvo que adecuarse a la Ley de Participación Popular, y de igual manera, la Ley INRA tuvo que considerar el marco de la Ley Forestal (Ruiz 2005).

El presente artículo considera el impacto del paquete institucional que de aquí en adelante se denomina “la reforma”, que incluye las revisiones de la Constitución del Estado Boliviano, la Ley Forestal, la Ley INRA y la Ley de Participación Popular. Esta última ley da la opción de obtener personería jurídica a muchos asentamientos forestales en la Amazonia Norte Boliviana y regula la de gobernabilidad en los municipios de Bolivia (Fuentes et al. 2005) y por lo tanto es importante de ser considerado aquí. Nuestra fuente de información es un número considerable de investigaciones científicas con trabajos de campo realizados en los últimos 10 años (p.e. Stoian 2006; Ruiz 2005; Gottwald 2006; Fuentes et al. 2005; de Jong et al. 2004; Bojanic 2001).¹ Dichos estudios en-

* Centro para Estudios Integrados de Áreas, Universidad de Kyoto, Japón. wdejong@cias.kyoto-u.ac.jp.

** Instituto de Políticas Forestales y Ambientales, Universidad de Freiburg, Alemania.

1. Organizaciones contribuyentes fueron: el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), el Instituto de Política Forestal y Ambiental, Sección de Mercados y Mercadeo de la Universidad de Friburgo, el Programa de Manejo de Bosques de la Amazonía Boliviana (PROMAB), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), y otras organizaciones colaboradoras de la región.

focaban aspectos políticos, económicos, ambientales y sociales relacionados con el sector forestal regional.

A continuación se introduce brevemente a la historia socioeconómica del área de estudios, seguida por una sección resumida sobre los antecedentes de la reforma legal y política de Bolivia desde los años 90. Luego se analiza los logros y desafíos de dicha reforma, para concluir en una sección que hace un balance de su aplicación.

1. LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA

La Amazonia Norte Boliviana es un área de bosque continuo de aproximadamente 100,000 km² que cubre el departamento de Pando, la provincia Vaca Díez, en el departamento del Beni, y una parte de la provincia de Iturralde, del departamento de La Paz. La región limita con el departamento de Madre de Dios (Perú) y con los estados de Acre y Rhondônia (Brasil). Debido a su aislamiento geográfico y a su desvinculación política y económica con el resto de Bolivia hasta finales del siglo pasado, Ruiz (2005) califica al área de estudios como “región periférica”.

Tradicionalmente la actividad económica regional se basa en la extracción de productos forestales no maderables, con demandas en mercados internacionales: La historia extractivista comienza con la recolección de la quinina (*Cinchona* spp.) a mediados del siglo XIX, siendo desplazada por la producción de goma (*Hevea brasiliensis*) a partir de los años 1880. Si bien la extracción de goma se reduce drásticamente a partir de 1910, su producción para el mercado internacional continuó hasta finales de los años 1980 (Stoian 2000). A partir de los años 1930 hasta nuestros días la extracción de la *Bertholletia excelsa* (comúnmente denominada nuez de Pará o castaña) es la principal fuente de ingresos regionales. Los valores de exportación aumentaron de US\$ 3 millones en 1985 a US\$ 37 millones en 2003. La recolección y el procesamiento de la castaña ofrecen trabajo a casi la mitad de la población económicamente activa de Riberalta, la ciudad más grande de la región (Bojanic 2001). Otras actividades económicas importantes son la extracción de madera, que en 1999 contribuyó con US\$ 10 millones a la exportación, y la extracción del palmito (*Euterpe*

precatoria), cuyo comercio al momento va en descenso, debido a que el Brasil acabó con las importaciones de palmito boliviano como consecuencia de la crisis económica de los 90.

Como región periférica, el norte amazónico boliviano se caracteriza por tener la situación socio-económica y política precaria. Usando los indicadores de necesidades básicas insatisfechas Fuentes *et al.* (2005), reportan que el 70% de la población vive en pobreza. No solo las relaciones sociales intra-familiares demuestran ser violentas, también las relaciones entre grupos sociales productivos son conflictivas debido a la histórica disputa por el acceso a los bosques (Ruiz 2005). Las elites locales sometían a la población originaria a regímenes laborales semi-feudal, casi esclavistas, sobre todo en los establecimientos forestales controlados por un patrón, comúnmente denominados como barracas. Actualmente en áreas remotas de la región, todavía persisten ciertas condiciones semejantes que privilegian los derechos de las elites locales.

La integración regional con los mercados nacionales e internacionales del Perú y Brasil generan cambios sociales y económicos. La conexión caminera entre Riberalta y La Paz en 1990 explica en parte el aumento de exportación de castaña (Bojanic 2001). Aun con poca accesibilidad en épocas de lluvia, dicha carretera permite que la castaña procesada y madera aserrada se exporte a través de Chile y Brasil. Se espera que la conclusión de la carretera inter-oceánica que pasa por el Perú favorezca a la exportación de los productos regionales.

El desarrollo económico generó fuertes migraciones intra-regionales (Llanque 2006; Stoian y Henkemans 2000). En el tiempo de la explotación de la goma y castaña, las poblaciones rurales tenían actividades forestales durante todo el año, justificando su residencia permanente en el bosque. Con la caída paulatina de los mercados de la goma, los habitantes regionales solo están ocupados adentro del bosque tres o cuatro meses al año. Como consecuencia, muchos pobladores abandonaron las barracas y se asentaron en las ciudades (Riberalta, y Cobija) o fundaron nuevas comunidades rurales donde se dedican a otras actividades el resto del año.

Todos estos cambios ocurrieron sin mayor influencia de la reforma aquí analizada. Como

mostraremos en este artículo la reforma y su implementación gradual en la región también contribuye al proceso del cambio regional.

2. LA REFORMA DE LOS AÑOS NOVENTA Y SU IMPACTO EN EL NORTE

La reforma boliviana fue inspirada en tiempos del auge de la descentralización, y participación democrática, incorporando así las demandas de los grupos campesinos e indígenas. En un primer instante, Bolivia reformuló su Constitución política, y reconoció paralelamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se incorporan los derechos originarios de los pueblos indígenas (Garzón 2004). La nueva Ley Forestal, promulgada en 1996, tiene objetivos conservacionistas, ya que promueve un aprovechamiento forestal sin llegar a una degradación del bosque, democratizado el acceso y el uso de los bosques (Ruiz 2005). La ley abre la opción del aprovechamiento forestal en tierras comunitarias indígenas y campesinas, y crea una nueva figura legal, las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), que permiten a los grupos locales, no empresariales, solicitar concesiones forestales. Además, reorganiza la administración y la fiscalización de las tierras forestales. Encarga a una agencia estatal, independiente de las fuerzas políticas de turno, la asignación del 20% de los bosques públicos de los municipios, ha ser administrados por los gobiernos municipales. Así, la nueva Ley Forestal contribuye al proceso de descentralización administrativa. Como consecuencia de las movilizaciones campesinas e indígenas se declara el Decreto Supremo 25848, que asigna áreas forestales significativas a las comunidades campesinas en la Amazonia Norte Boliviana. Dicho decreto establece que la titulación de tierra comunales, definido por la Ley INRA, en la Amazonia Norte Boliviana otorgue un mínimo de área comunal equivalente al número de familias de la comunidad multiplicado por 500 ha. En el área política, la Ley de Participación Popular incorpora al estado un gran número de asentamientos rurales anteriormente no registrados, creando un mecanismo para que sus pobladores participen en la planificación del gasto público local y fiscalicen la toma de decisiones.

Bajo esta nueva situación, nuestra preocupación se centra en conocer el efecto de la reforma

boliviana de los 90 en la Amazonia Norte Boliviana. Nuestras investigaciones revelan que la reforma aquí tratada recién empezó a implementarse a finales de la década pasada. Nos interesa saber si las nuevas instituciones contribuyeron a lograr los objetivos subyacentes. Nuestra inquietud es válida, dada las condiciones peculiares de la región, diferentes a las del resto de regiones tropicales bolivianas. La reforma fue formulada para atender las necesidades del sector forestal de regiones como Santa Cruz, lugar de establecimiento de las más importantes empresas maderables, sin considerar la realidad de la región norte (Bojanic 2001; Ruiz 2005).

A nuestro modo ver, los avances en la gobernabilidad forestal obedece a la incorporación de los grupos menos privilegiados, que ahora gozan de una mayor oportunidad al acceso a los recursos forestales, lo que a su vez podría incidir en el aumento de sus beneficios económicos. La incorporación de la población local estaría contribuyendo a mejorar las condiciones de conservación del bosque. Sin embargo estos resultados son difíciles de predecir o de ser derivados de las reformas a la gobernabilidad. Existen pasos intermedios, que son resultados directos de los cambios institucionales, y que se encuentran más relacionados con los objetivos de fondo de la reforma. Aquí se presenta algunos indicadores que evalúan el progreso de implementación de las actuales leyes boliviana.

Primero se analiza el efecto de los cambios en los derechos sobre la propiedad del bosque. Los promotores de la reforma claramente proponen una redefinición de los derechos hacia el uso de los recursos, como factor importante para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Bajo las condiciones de región periférica, el saber quién tiene derechos de propiedad y considerar sus alcances es de suma importancia. Por ser una zona remota con poca densidad poblacional, y por ser un área mayormente cubierta con bosque, los derechos de propiedad no están bien definidos, o los derechos de propiedad informales han sido el resultado de pugnas entre diferentes grupos de interés, fuertemente influenciados por las elites de poder político y económico. Por eso, la redefinición de los derechos de propiedad tiene gran influencia sobre el éxito o fracaso de las reformas analizadas aquí.

Otro tema considerado aquí es el análisis de la administración de los recursos naturales. La administración y fiscalización de tierras y bosques tiene relación directa con la propiedad. Una administración adecuada de los recursos no solo permite entregar derechos de propiedad de forma transparente, sino que también proporciona mejores mecanismos de control. Al mismo tiempo podría facilitar el cobro de impuestos y la distribución de los mismos. La nueva legislación define, por ejemplo, que los municipios perciban una parte importante de la patente forestal que se cobra a cualquier usuario forestal con Plan de Manejo Forestal (PMF). Estos fondos, por lo menos en el caso del área de análisis, se convierten en la principal fuentes de ingreso municipal, influyendo la gestión de los gobiernos locales. La administración y la fiscalización también son importantes para el cumplimiento de las normas técnicas, como por ejemplo los PMFs, y de igual manera para la atención adecuada a los usuarios del sector civil, quienes desean acceder a los beneficios que ofrecen las leyes.

Al mismo tiempo las reformas de gobernabilidad, debería incluir la participación democrática de los grupos más pobres y vulnerables, o de aquellos que fueron marginados en el proceso de toma de decisiones políticas. La reforma boliviana incorpora estos objetivos, a través de la Ley de Participación Popular, que garantiza la participación activa de las comunidades en el proceso político y administrativo del Estado.

Como lo mencionamos anteriormente, la nueva Ley Forestal intenta democratizar el aprovechamiento forestal más allá del uso tradicional del bosque. Crea la oportunidad para que grupos locales no empresariales también participen en el aprovechamiento comercial de la madera, sea a través de concesiones en tierras fiscales, u organizándose como ASLs.

No obstante todavía existen obstáculos para su implementación, debido a la novedad y consecuente falta de experiencia de los pobladores locales. Según como evolucione la participación de los grupos no tradicionales en el uso del bosque, se contará con mayor información sobre las posibles implicaciones hacia el sector forestal, a sus efectos en la reducción de la pobreza y a la conservación del bosque.

3. LOGROS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA EN LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA

La siguiente sección resume el impacto de la reforma sobre la Amazonia Norte Boliviana, contestando a cuatro preguntas. (1) ¿Cómo ha cambiado la participación democrática en los procesos políticos y administrativos? (2) ¿Que cambios en los derechos de propiedad sobre el bosque y la tierra han ocurrido? (3) ¿Cómo ha evolucionado la administración y fiscalización de los recursos forestales? (4) ¿Cual es el impactado sobre el bienestar de la población rural y el la condición del bosque de la región?

Participación Democrática

Los primeros cambios en la Amazonia Norte Boliviana fueron causados por la Ley de Participación Popular. Hasta 1994 el número de gobiernos municipales elegidos democráticamente aumento de cuatro a 15 gobiernos, con el respectivo aumento de los ingresos de administración e inversión local. A nivel de las comunidades rurales, fue de mucha importancia el reconocimiento del estatus legal que dio la ley a un gran número de asentamientos humanos, por ejemplo antiguos centros de acopio, o otros establecimientos productivos, anteriormente indocumentados. Con la dotación de personería jurídica, ellos fueron integrados al Estado. Su participación democrática fue consolidada a través de la figura de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), el equivalente a una directiva comunal con representación ante el municipal. Los actores locales forman parte además del Comité de Vigilancia, organización civil que actúa como supervisor de las acciones de los nuevos gobiernos municipales (Fuentes *et al.* 2005).

A pesar del avance obtenido con la participación popular en los procesos políticos y administrativos en la Amazonia Norte Boliviana, el proceso todavía está lejos de ser perfecto (Albornoz *et al.* 2007). Como indica Gottwald (2004; 2006), un proceso de participación popular no puede llevarse a cabo fácilmente cuando un porcentaje importante de la población no está registrada oficialmente. Según un censo realizado en 77 comunidades que hizo CIPCA Norte (citado por Gottwald 2004), casi la mitad de la población no está registrada en ningún registro civil; un poco más de

la mitad no tiene partida de nacimiento, y más del 80% no tiene documento de identidad. Atender esta deficiencia no está previsto en ninguna de las leyes promulgadas en los años 1990.

Hasta ahora, en las comunidades de la zona, todavía se están consolidando los mecanismos de representación democrática. Históricamente este fue un proceso muy susceptible al dominio de la élite local. Por lo menos en los primeros años, los representantes regionales para cargos municipales, prefecturales y nacionales prestaban atención a comunidades rurales en la medida en que estas les aseguraban su voto. El conocimiento de la nueva legislación y las posibilidades que esta ofrece a los pobladores rurales en la Amazonia Norte Boliviana es muy bajo (Gottwald 2004; 2006).

Propiedad de Tierras y Bosques

La Ley INRA tenía como objetivo clave consolidar la propiedad de tierras, y lograr un reconocimiento y registro formal de la propiedad existente. Adicionalmente esta ley persigue una redistribución más equitativa de las tierras. En la Amazonia Norte Boliviana su implementación obedece a dos enfoques. Por un lado, las autoridades nacionales definieron un número de territorios con presencia de Indígenas (TCOs; Martínez 2000). La consolidación de la TCO Yaminahua-Machineri, al noroeste del área de estudios, es un ejemplo de ellos, caracterizado por ser un proceso relativamente lento; los indígenas tuvieron que adaptarse a las exigencias legales, y el INRA tuvo que ganar experiencia con la carencia respectiva de instrumentos técnicos necesarios (Garzón 2004; Martínez 2000). Al igual que otros TCOs en Bolivia, un problema clásico a resolverse fueron los conflictos sobre la propiedad de la tierra con terceros. En el caso de Yaminahua-Machineri, los conflictos fueron resueltos sin muchas dificultades. No se puede decir lo mismo de otros TCOs en la región, por ejemplo del “Multiétnico II”, cuya demanda nace con una extensión superior al medio millón de hectáreas y su aprobación estatal reconoce “únicamente” cerca de la mitad de la superficie. En otros TCOs del país, debido a la mayor densidad de población y al peso político y económico de terceros partidos, los problemas de reclamos sobre propiedad resultan mucho más complicados de resolver (Martínez 2000).

Otro tipo de problemas relacionados con las TCOs tienen que ver con la gobernabilidad al interior de las comunidades indígenas. Ruiz (2005) menciona varios desacuerdos entre miembros de la TCO “Multiétnico II” para autorizar a sus dirigentes las negociaciones con terceros en la venta de sus recursos maderables. Igualmente, Garzón (2004) menciona la falta de coordinación en la toma de decisiones entre los Yaminahua y los Machineri, resultado de largas distancias y falta de un mecanismo adecuado para la toma de decisiones. Maldonado *et al.* (2004) hacen una evaluación similar y concluyen que la falta de organización podría ser una razón de la migración de 50 familias Machineris al Brasil.

La falta de gobernabilidad interna genera a una severa crisis de aceptación colectiva de las TCOs. Maldonado *et al.* (2004) no sólo mencionan la migración de las 50 familias a Brasil, también observan la reubicación de los habitantes de la TCO Yaminahua-Machineri hacia el norte de su territorio, dejando la zona sur despoblada. Esto no sólo resultaría en un aumento de la explotación ilegal de los recursos, también incrementaría el asentamiento de poblaciones ilegales no indígenas. Ni el Estado, y aun menos los mismos indígenas cuentan con las capacidades y los recursos para controlar territorios tan extensos.

No queda claro, si los problemas de las TCOs en la gestión de los recursos pueden derivarse a las tierras comunales de campesinos, o los otros tipos de propiedades pequeñas. A pesar que cada familia campesina que habita en comunidad cuentan con un equivalente de 500 ha, muchas de ellas, principalmente las más antiguas, se muestran más estables en la gestión de los recursos, y en muchos casos la población comunal está en aumento (Gottwald 2004). Al mismo tiempo, se observa un proceso de urbanización en la región (Llanque 2006). Probablemente no habrá problemas de abandono de tierras comunales, aunque no se descarta que continúe la tala ilegal de madera. Sin embargo se prevé que ocurran similares problemas como en las TCOs, sobre todo si los líderes campesinos o ciertas familias influyentes, mantengan su dominio ante el resto de miembros comunales. Más aun si se considera que las nuevas instituciones públicas favorece el surgimiento de pequeños grupos de dirigentes que conozcan las gestiones administrativas y los requerimien-

tos exigidos para el aprovechamiento forestal (Hentschel 2004). El riesgo es mayor en las comunidades campesinas más jóvenes, cuyos habitantes todavía están acostumbrados a un sistema de autoridad dominado por un el patrón (Maldonado 2004).

Sin embargo, igual se prevé que la asignación y clarificación de los derechos de propiedad en la región (formalmente denominado como saneamiento) todavía demanden tiempo. De Jong *et al.* 2004 especula que la propiedad de barracas y de las tierras comunales seguirá en conflictos por mucho tiempo. En 2007, el término “barraca” parece haber pasado a la historia, aunque la explotación de castaña no es actividad exclusivamente de las comunidades. Mas bien, parece que se esta iniciando un nuevo periodo de conflictos sobre acceso a los recursos (de Jong y Evans 2005; Ruiz 2005), esta vez no en base a los reclamos de exclusividad territorial, sino más bien al control mismo de los productos del bosque. Aquí se confirma una vez más, que la reforma no fue concebida para aplicarse en el norte boliviano. El derecho informal de las barracas, era una forma de propiedad muy antigua, que se adapta a los cambios económicos y sociales regionales. Existían percepciones de que las barracas eran el equivalente de latifundios, opiniones que son parcialmente ciertas. En las ultimas décadas, muchos barraqueros controlan áreas forestales menores, y en parte las tierras comunales, coincidan con las aspiraciones barraqueras (de Jong *et al.* 2006; Ruiz 2005). La reforma hasta ahora no ha contribuido a dar soluciones significativas hacia aquellos productores rurales con establecimientos productivos relativamente pequeños de castaña.

Administración y Fiscalización

La administración y fiscalización de los recursos naturales, según como se estipula en la reforma, todavía no ha sido implementada en el área de estudios; es más, si se considera los últimos tiempos de transición política y social, su aplicación podría registrar mayores desaciertos. De forma ideal, una administración efectiva y eficiente debería contar con un registro de tierras, con un sistema de cobro de impuestos y patentes, con un procedimiento administrativo correcto del sector civil hacia el cumplimiento las directrices técnicas

y normativas, y con un servicio publico eficiente y transparente otorgado a los usuarios forestales. Sin embargo, hasta que no concluya el saneamiento, será imposible contar con un catastro sobre la tierra. A pesar de que el catastro de tierras es responsabilidad del INRA, a nivel local son los gobiernos municipales los encargados de su ejecución. En la Amazonia Norte de Bolivia los municipios no cuentan con las facultades técnicas y la capacidad humana para establecer o mantener esta responsabilidad. Los municipios, además, no serán capaces de registrar las nuevas propiedades de usuarios individuales, cuya propiedad esta caracteriza por una alta informalidad y dinámica. En cuanto al registro de concesiones forestales en tierras municipales (ASL), sean estas maderables o en el futuro de castaña, también es atribución municipal, siempre y cuando los agentes locales estén en capacidad de hacerlo y las áreas identificadas estén libres de conflictos. El registro de otro tipo de concesiones, es decir, en tierras fiscales forestales ajenas al municipio, la Superintendencia Forestal seguirá siendo la encargada de su aplicación. A nivel de la Superintendencia Forestal, existen también problemas técnicos y financieros que de igual manera impiden la implementación legal.

En relacionado con el cumplimiento de trámites administrativos como exige la ley, Hentschel (2004) describe los desafíos que encuentran los pobladores de comunidades campesinas para preparar por ejemplo un PMF. Los procedimientos son complicados y costosos, y no están al alcance de las capacidades de la mayoría de las comunidades rurales. De igual modo, las exigencias de los PMFs para la explotación de castaña significan un procedimiento con un costo por hectárea demasiado alto, comparando con los ingresos por hectárea que se obtiene de la extracción de dicho producto.

En resumen, los diferentes requisitos administrativos impuestos por la reforma promueven un “no-cumplimiento” legal y hasta incita a recurrir a la ilegalidad. Muchos de los empresarios con concesionarios forestales en la región no pagan su patente forestal: el aprovechamiento selectivo con pocas especies forestales valiosas, no les permiten recuperar sus costos de producción (Ruiz 2005). De allí que las actividades ilegales siguen siendo la principal forma de aprovechamiento del bosque. La mejor muestra es la extracción de

castaña, principal fuente de ingresos regionales, cuya actividad está plenamente respaldada por acuerdos informales, que son menos complicados y más efectivos al momento de usar el bosque (Ruiz 2005).

Dada la inseguridad jurídica hacia los bosques, varios actores regionales se acomodan a la ley en la medida de sus posibilidades. Aquí se observa la tendencia de las empresas forestales de alejarse de sus concesiones forestales y dedicarse a la compra de madera en troza proveniente de áreas remotas o comunales. Por eso Ruiz (2004) concluye que: "... en un futuro cercano los aserraderos de la región pasarán a ser protagonistas principales del manejo forestal comercial". Un escenario futuro probable, es que la mayoría de las áreas de bosque queden en manos de comunidades campesinas e indígenas, pero que el aprovechamiento del bosque continúe en manos de los empresarios regionales, transformándose de esta manera la forma de los conflictos sociales.

Beneficios y Conservación

El objetivo de esta sección es responder a dos interrogantes: (1) ¿En qué medida la reforma ha contribuido a mejorar los ingresos regionales en general, y en específico de los pobres de la región? (2) ¿En qué medida la reforma ha contribuido a la conservación del bosque tropical de la Amazonia Norte Boliviana?

Uno de los principales efectos de la reforma es que la región se beneficia de la descentralización administrativa. Con la Ley de Participación Popular los municipios reciben fondos importantes del tesoro público a través de la coparticipación tributaria, y últimamente del impuesto sobre los hidrocarburos (Albornoz *et al.* 2007). Estos fondos están a la disposición de los gobiernos locales para su "buena o mala" inversión, principalmente en obras públicas, salud y educación (Fuentes *et al.* 2005).

Un segundo efecto de importancia es la redistribución de la patente forestal que paga cualquier usuario forestal. En su versión original la nueva Ley Forestal normaba una patente de US\$ 1 por hectárea por año al total del área bajo concesión; el 25% de estos ingresos son distribuidos a los municipios donde estaban ubicadas las concesiones, mientras que otro porcentaje no menos im-

portante va a la administración departamental. Entre 1999 y 2003 varios municipios de la región obtenían mejores ingresos bajo esta figura que de los mismos fondos del tesoro general (Ruiz 2005). El Decreto Supremo 27024 reduce el pago de la patente a un pago por área aprovechada, y no por la totalidad de la concesión. Con las nuevas medidas, la demora en el pago de las patentes y las pérdidas de los derechos forestales de las empresas regionales, municipios como el municipio de Bolpebra, que garantizaban su gestión en base a las patentes forestales, han perdido gran parte de sus ingresos.

Hasta la fecha, la reforma boliviana ha tenido poco impacto sobre el ingreso de las familias en las áreas rurales (Ruiz 2005; Gottwald 2006; Hentschel 2004; Stahl 2004). Si bien la población local percibe ahora mayores ingresos por la venta de castaña (de Jong y Evans 2005), esta situación puede atribuirse de mejor manera al aumento de su precio en el mercado internacional, que al control de las áreas productivas por parte de las comunidades rurales. Con o sin reforma, los grupos más privilegiados que perciben el 75% de los ingresos de las actividades extractivistas podría seguir siendo aquellos usuarios sin derechos directos sobre el bosque, es decir: fabricas beneficiadoras, comerciantes, transportistas, contratistas, zafreros, quebradoras de castaña y agentes de crédito (Bojanic 2001).

En cuanto al impacto ambiental del nuevo régimen forestal, Ruiz (2005) y Llanque (2006) señalan que las tasa de deforestación en la región todavía se mantienen bajas. Sin embargo, Ruiz menciona que existe poco control y fiscalización para cumplir las regulaciones hacia el uso sostenible de los recursos naturales promovido por las leyes. Maldonado (2004) observa que existe una protección ineficaz de áreas protegidas, por un lado por que se ignora la conservación de los recursos según las normas técnicas establecidas por ley, y por otro, porque no existen mecanismos de negociación y resolución de los innumerables conflictos entre la administración de los parques nacionales y los usuarios forestales. El nuevo régimen forestal lleva el rotulo de conservacionista, pero fracasa en la práctica, debido a la carencia de respaldo técnico y financiero de los agentes públicos. La conservación de los recursos se encuentra favorecida por la disponibilidad limitada de

infraestructura de servicios existentes en la región, que ha mantenido bajo el impacto del aprovechamiento sobre el bosque, y limita el desarrollo de las actividades agropecuarias. Estas dos condiciones podrían cambiar fuertemente, en caso de que en la región se construyan más y mejores vías de acceso. La tendencia hacia el aprovechamiento forestal no controlado y la expansión de las actividades agropecuarias podrían convertir el área de estudio en una nueva frontera agrícola, similar a las experiencias deplorables en otras regiones de la cuenca amazónica (Browder y Geoffrey 1997).

4. UN BALANCE DE LA REFORMA

A diez años de aplicación de la reforma es posible identificar algunos de sus impactos. El aspecto positivo en la Amazonia Norte Boliviana es el aumento en la seguridad jurídica de los usuarios comunales. Esto permite que ellos ahora aprovechen mejor sus recursos y gocen de las facilidades que brinda la administración descentralizada. La reforma ha contribuido a una redistribución de las tierras y recursos forestales. Cuando concluya el saneamiento en la región, cerca de dos millones de hectáreas tendrán el estatus legal de tierra comunal indígena o campesina (Ruiz 2005). En esta área las comunidades gozaran el derecho exclusivo del aprovechamiento del bosque. La creación de la nueva figura legal, de ASL, que permite a otros grupos sociales, anteriormente marginados, a beneficiarse de la democratización del sector forestal boliviano. Respecto a la patente forestal, el cambio de su cobro por área, y no por volumen disminuye la posibilidad de la explotación selectiva de los bosques. Aquí también se ha logrado una distribución más equitativa de los ingresos forestales. Los gobiernos municipales y las prefecturas, al recibir un porcentaje predefinido de la patente, se encuentran más identificados con el régimen forestal, que les permite destinar dichos ingresos en proyectos productivos o sociales que benefician a la población local. Por último, la creación de la Superintendencia Forestal como instancia estatal independiente, permite hacer transparente la dotación de los derechos forestales.

Sin embargo, la implementación de la reforma en la Amazonia Norte Boliviana todavía está lejos de lograr los objetivos para la cual ha sido formulada. Esto se debe a que su implementación ha

sido inadecuada, pero también a que el régimen tiene deficiencias estructurales al no contemplar las características propias de la región. Esto es válido sobre todo para la Ley Forestal y Ley INRA, donde extensas zonas de bosque son distribuidas bajo criterios agrícolas, apropiados para zonas occidentales de Bolivia. En este punto la Ley de Participación Popular podría ser una excepción, aunque el registro de ciudadanos sigue siendo deficiente, principalmente en zonas rurales remotas, lo que conduce a problemas de representatividad y participación.

La reforma ha entregado derechos de aprovechamiento sobre tierras y recursos forestales a poblaciones originarias y comunidades campesinas, pero no otorga opciones de transferencia de los mismos. Estas limitaciones por un lado dan seguridad a los pobladores rurales, pero a la vez limitan su actuación económica. Todavía no está claro si el impacto de estas limitaciones es positivo o negativo. Como hemos señalado, es posible que las TCOs muy extensas, relacionadas con el número de pobladores, sufra en algún momento la falta de aceptación de otros sectores que tienen necesidad de tierras. La legislación al respecto no ha previsto que tener en propiedad extensas áreas de tierras implica un costo económico de monitoreo y control. Aquí otro tema a ser catalogado como una deficiencia estructural de la reforma.

La reforma ha ignorado a un grupo importante de usuarios de los bosques de la Amazonia Norte Boliviana, es decir a los barraqueros, categorizados como latifundistas, con derechos informales, que no tienen lugar en la Bolivia moderna. No se considera la existencia de usuarios de bosques que practican la extracción de castaña como actividad empresarial familiar, ni tampoco el tamaño mínimo del área, para que estas empresas familiares puedan rendir económicamente. Este cálculo sí se hizo para una familia rural que vive de producción integrada entre la agricultura y extracción forestal, y esta normado en el Decreto Supremo 25848.

La reforma ha modificado de manera importante la industria maderera. Cambios centrales son el pago por área en vez de un pago por volumen, la creación de la figura legal de ASLs y la opción que comunidades indígenas y campesinas participen en el aprovechamiento de madera en sus propiedades. Estos cambios han logrado una verda-

dera democratización del sector forestal en Bolivia. Sin embargo, cabe la pregunta si las nuevas instituciones no han contribuido al fomento de la ilegalidad. El cambio del pago de la patente por volumen en lugar del pago por área, intentaba reducir el área bajo concesión, promover el uso de especies no tradicionales, y así mejorar la contribución del sector forestal a la economía nacional. El mecanismo de cobro y distribución de patentes a las instancias gubernamentales debería garantizar control y fiscalización.

Este escenario todavía no se ha implementado. El aprovechamiento forestal de madera en el norte sigue muy limitado por los precios de las maderas en el mercado nacional e internacional, y por los altos costos de transporte, que no permiten la extracción de otras especies de menor valor comercial. Esta situación ha dado como resultado, que la mayoría de los concesionarios no cancelen la patente forestal, que a su vez repercute en las acciones de fiscalización de la Superintendencia Forestal.

Como consecuencia, Ruiz (2005) estima que las áreas en concesiones se reduzcan en un 50% de la superficie distribuida en 1997. No queda muy claro cuál será la alternativa. Un escenario optimista es que comunidades campesinas e indígenas tengan completo control sobre sus asuntos forestales, que manejen sus áreas forestales con un buen Plan de Manejo Forestal, que tengan la capacidad gerencial instalada para hacer la planificación, negociación, y administración necesaria, y que garanticen una distribución e inversión adecuada de los ingresos forestales (de Jong *et al.* 2006). Este cuadro, sin embargo, todavía está lejos de poder realizarse. En escenario más probable, es que las empresas forestales se asocien con las comunidades, en la mayoría de los casos en relaciones en que las empresas dominen las decisiones, y tengan influencia directa sobre las condiciones de cooperación. Revisando la historia de la región, no se requiere tener mucha imaginación para prever nuevas relaciones de dependencia que, según Gottwald (2004; 2006) son estructuras de poder antiguas adaptadas a una realidad diferente.

Por último, la implementación de las diferentes oficinas de asistencia, control y fiscalización significan un gran desafío. Ya señalamos los problemas que encuentra la Superintendencia Fores-

tal con un financiamiento inadecuado en un escenario de no-cumplimiento del pago de la patente forestal. Poco se ha ejecutado en lograr el funcionamiento las Unidades Forestales Municipales, propuestas en la Ley Forestal, y que deben atender aspectos técnicos dentro del municipio. Los municipios de la región cuentan con poco apoyo en el establecimiento de estas unidades, y ellos también tendrán problemas de financiamiento cuando el sistema de patente no sea implementado como ha sido previsto. Por último, los procesos administrativos que deberán regir cualquier uso forestal parecen requerir conocimientos y capacidades que muchos de los posibles usuarios no tienen, y de añadir costos de transacción que fácilmente podrán convertir en no rentables a ciertos tipos de aprovechamiento forestal. Citando a Gottwald (2004), la reforma está cambiando la vida de los pobladores más pobres de la Amazonia Norte Boliviana, aunque el progreso es muy lento. El bosque mismo no estará adecuadamente protegido frente a los nuevos saqueos que soportará la región.

CONCLUSIONES

Considerando la situación actual de la Amazonia Norte Boliviana, una de las deficiencias de la reforma parece de ser que la redistribución de tierras y la democratización no caminan en forma paralela. Los nuevos derechos de propiedad sobre los recursos están limitados al aprovechamiento económico pero no permiten un mecanismo de representación democrática fuera de los límites comunales, o del grupo de interés, que permita influenciar la toma de decisiones que afectan a más de un grupo de actores. Esta situación impide que diferentes intereses y conflictos sean resueltos por medio de un mecanismo democrático y no por medio de acciones civiles.

Tampoco queda claro cómo se debería resolver esta debilidad. Principalmente es resultado de una desigualdad de relaciones de poder, y una falta de confianza (capital social) que existe desde muchos antes de las reformas. Modificaciones tan fundamentales como una redistribución de derechos de propiedad son difíciles también en una situación más favorable que la de la Amazonia Norte Boliviana. Hasta que no se resuelva esta deficiencia en el mecanismo demo-

crático, que debería institucionalizarse por medio de modificaciones legales que consideran mejor las particularidades de la región, no va a funcionar. La desigualdad de relaciones de poder y falta de confianza posiblemente pueden ser atendidas cuando se negocia los puntos contundentes. Esto permitirá también atender las deficiencias que señala nuestro artículo, por ejemplo en los servicios a las comunidades que intentan de formular su PFM. Además de crear capital social por medio de la facilitación de negociaciones, será necesario invertir mucho en crear la capacidad que permite a varios de los actores claves cumplir mejor sus nuevas responsabilidades, pero también lograr condiciones de negociación más equitativas.

En resumen, atender los problemas de gober-

nabilidad que observa este artículo requiere una estrategia amplia. El marco legal, que ha sido nuestro enfoque principal en nuestras investigaciones, es solamente un elemento que influye en la gobernabilidad de los recursos forestales en la Amazonia Norte Boliviana, también es un elemento clave y de suma importancia. Hemos señalado que el marco legal que actualmente existe tiene fuerzas importantes pero también deficiencias estructurales. Algunas de ellas se pueden atender, pero semejantes medidas en aislamiento no tendrán el efecto requerido. Tiene que estar acompañada por medidas más amplias, que crearan la capacidad y disposición adecuada de los diferentes actores para implementar una gobernabilidad mejor, permitida por un régimen legal adecuado a las condiciones de la región.

BIBLIOGRAFÍA

ALBORNOZ and 11 authors

2007 *Towards Wellbeing in Forest Communities: A Source Book for Local Government*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

BOJANIC, A.

2001 *Balance is Beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forests of the Bolivian Amazon*. Utrecht, PROMAB Scientific Series 4.

BROWDER, J.O. y GEOFFREY, B.

1997 *Rainforest Cities: Urbanization, Development and Globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press.

DE JONG, W., M. BECKER, S. RUIZ y C. GOTTWALD

2004 "El nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano". En W. Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 1-24.

DE JONG, W. and K. EVANS

2005 "Volatile Markets and the Empowerment of the Poor." Japan Center for Area Studies Newsletter, No 18. (<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/jcas/newsletter/essay/20050705/01.html>).

De JONG, W., S. RUI, M. BECKER

2006 "Conflicts on the Way to Communal Forest Management in Northern Bolivia". *Forest Policy and Economics* (8): 447-457.

FUENTES, D, R. HACHES, R. MALDONADO, M. ALBORNOZ, P. CRONKLETON, W. DE JONG, Michel BECKER

2005 *Pobreza, Descentralización y Bosque en la Amazonia Boliviana*. Bogor, Indonesia: CIFOR.

GARZÓN, Andrea

2004 "El nuevo régimen legal y los derechos sobre tierras y bosques indígenas". En W.de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 95-110.

GOTTWALD, Carmen

2004 "Participación política de comunidades forestales en el norte amazónico boliviano". En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 65-80.

GOTTWALD, Carmen

- 2006 *Capacities of Rural Forest-dependent Communities in the Northern Bolivian Amazon in Times of Legal Reforms*. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik Band 11, Remagen-Oberwinter, Germany: Verlag Dr. Kessel.

HENTSCHEL, Günther

- 2004 “El uso del bosque comunitario bajo el nuevo régimen forestal”. En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 81-94.

LLANQUE, V

- 2006 “4 Forest Product Extraction, Migration and Deforestation in the Northern Bolivian Amazon”. In W.de. Jong. Lye, T.P. Abe K. (eds.), *The Social Ecology of Tropical Forests: Migration, Populations and Frontiers*. Kyoto and Melbourne: Kyoto University Press and Transpacific Press, pp 79-96.

MALDONADO, R

- 2004 “Conflictos entre uso y protección de los recursos naturales, Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónico Manuripi (RNVSAM)”. En: W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 123-136.

MALDONADO, R., HACHES, R., De JONG, W., FUENTES, D., CRONKLETON, P. y BECKER, M.

- 2004 “Pobreza y descentralización en los municipios de la amazonía boliviana: estudio de caso de los municipios Bolpebra y El Sena en el departamento de Pando”. (Informe Interno, Bogor, Indonesia: CIFOR).

MARTINEZ J.A. (ed.)

- 2000 *Atlas territorios indígenas en Bolivia: situación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) y proceso de titulación*. Centro de Planificación Territorial Indígena, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

RUIZ, Sergio A.

- 2004 “Redistribución de los recursos forestales en el norte amazónico boliviano”. En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 25-46.
- 2005 *Institutional Change and Social Conflicts over Forest Use in the Northern Bolivian Amazon*. Freiburg, Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik Band 10, Remagen-Oberwinter, Germany: Verlag Dr. Kessel.

STAHL, Johanne

- 2004 “Estrategías de medios de vida aplicadas por los indígenas Cavineños”. en W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 111-122.

STOIAN, D

- 2000 “Shifts in Forest Products Extraction: The Post Rubber Era in the Bolivian Amazon”. *International Tree Crop Journal* (10): 285-299.
- 2006 *La economía extractivista de la amazonia norte boliviana*. Santa Cruz, Bolivia: CIFOR

STOIAN, D. y HENKEMANS, A.

- 2000 “Between Extractivism and Peasant Agriculture: Differentiation of Rural Settlements in the Bolivian Amazon”. *International Tree Crops Journal* (10): 299-319.