

# Capítulo 1

## El nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano

Wil de Jong, Michel Becker, Sergio Ruiz y Carmen Gottwald

### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La preocupación mundial sobre los problemas de pobreza y el uso sostenible de los recursos naturales, como los bosques tropicales, está muy relacionada con temas de gobernabilidad. Con gobernabilidad entendemos los procesos formales e informales para la toma de decisiones en que están involucrados diferentes actores que pueden o no tener los mismos intereses, o en el peor de los casos intereses opuestos. En estos tiempos la gobernabilidad de los recursos naturales está ampliamente redefinida en muchos países por procesos de descentralización y reformas políticas y legales. Con descentralización se entiende la transferencia de autoridad para la toma de decisiones y disponibilidad de recursos, desde niveles jerárquicos más altos hacia niveles más bajos. Esto generalmente coincide con una reubicación geográfica de dicha autoridad desde el centro donde se ubica la autoridad, hacia lugares más remotos. Descentralización, sin embargo, en muchos casos es parte de una reforma más amplia de gobernabilidad de recursos forestales, los que en muchos casos incluyen una redefinición de los derechos de propiedad sobre los recursos, y democratización de la participación política. Muchos países han reconsiderado la importancia del sector forestal en la perspectiva para un desarrollo económico y en las estrategias para reducir la pobreza, lo cual está reflejado en reformas políticas y legales relacionadas.

En Bolivia, una profunda reforma política y legal fue iniciada durante la década de 1990. Esta reforma fue una respuesta a las políticas económicas neo-liberales de los años 1980 (Ruiz, Capítulo 2, Pacheco y Mertens 2004). Un proceso de municipalización que delegó autoridad, responsabilidades y recursos a los municipios, era parte de esta reforma. Estos cambios afectaron fuertemente la gobernabilidad de los bosques bolivianos. El eje central de la reforma política fue la promulgación de un paquete de leyes, incluyendo 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), y la nueva Ley Forestal (1996). Estas leyes tuvieron enfoques y objetivos distintos, pero todas han de una u otra manera contribuido a una reconfiguración de la gobernabilidad de los recursos forestales. Evidencia de esto es en parte cómo al momento de formularlas, estas leyes tuvieron que adecuarse una a la otra. Así, 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.

En muchas oportunidades se habla del nuevo régimen forestal de Bolivia, un término definido en la Ley Forestal. En este libro, sin embargo, consideramos el impacto del nuevo régimen forestal y las demás leyes mencionadas, además de las políticas de varios sectores oficiales y no estatales, que afectan el manejo de los recursos forestales en Bolivia. A este le llamamos el nuevo régimen legal de Bolivia. Consideramos aquí parte este nuevo régimen que es relevante para entender el cambio de la gobernabilidad forestal en el norte amazónico boliviano: la Ley Forestal, las revisiones de la constitución que crea los Territorios Comunitarios de Origen (TCOs), la Ley INRA que crea las bases para el manejo comunitario forestal y la Ley de Participación Popular que da la opción de obtener personería jurídica a muchos asentamientos forestales en el norte amazónico boliviano.

En este libro presentamos resultados de diferentes estudios que analizan el impacto de este paquete de reformas sobre el sector forestal y los diferentes usos que da la población rural a los bosques en el norte amazónico boliviano. Los estudios son el resultado de un proyecto de investigación en el que participaron el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), el Instituto de Política Forestal y Ambiental, Sección de Mercados y Mercadeo de la Universidad de Freiburg, 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. Este proyecto de investigación enfocaba aspectos económicos y sociales relacionados con las industrias forestales en la región, y en los últimos años, temas relacionados con el impacto de los procesos de la reforma legal y política.

El presente capítulo de introducción presenta los capítulos de este libro, e intenta mostrar una síntesis del impacto que ha tenido el nuevo régimen legal en la actualidad sobre la región. A continuación sigue una sección que nos introduce brevemente la historia económica de la región. Después, el capítulo presenta una sección que relaciona el caso boliviano con tendencias internacionales de gobernabilidad forestal. Aquí se introducen los temas claves que abarcan los capítulos del libro, y se resumen las contribuciones de ellos a cada tema. La siguiente sección analiza los logros y desafíos del paquete de reforma que analizamos aquí, seguido por una sección que hace un balance de esta misma.

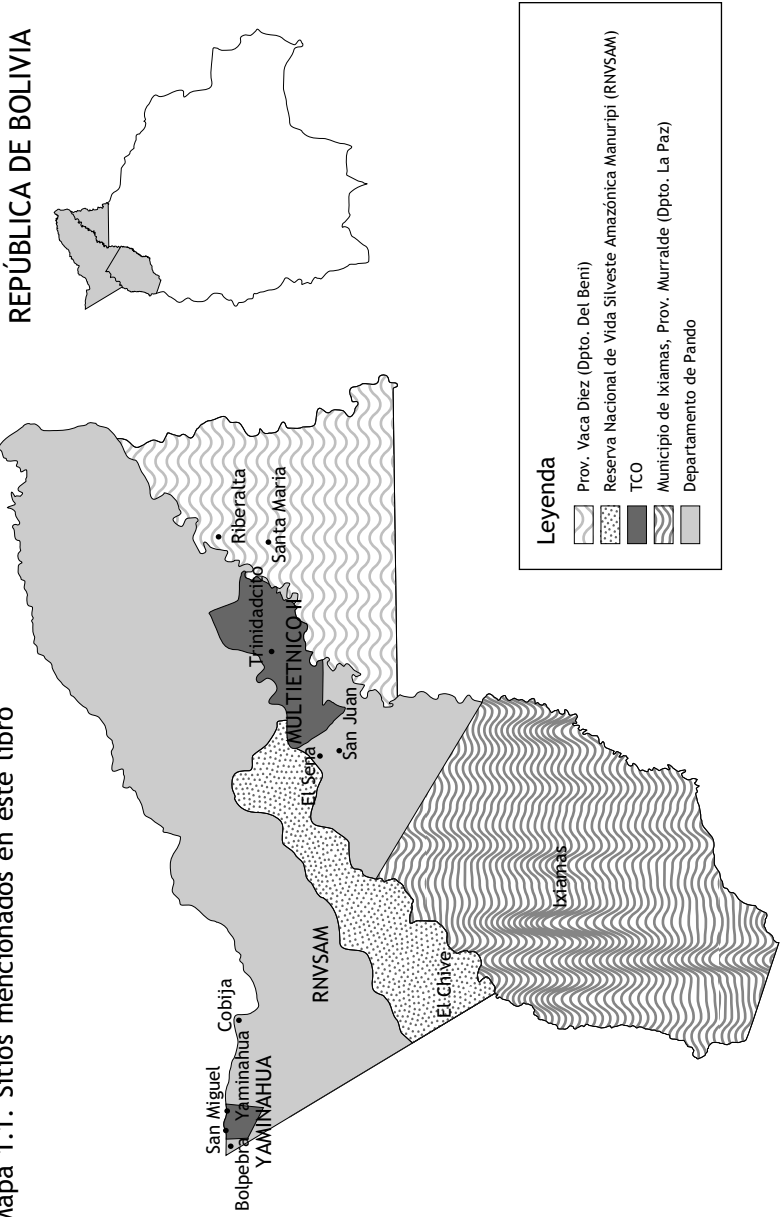
## EL NORTE AMAZÓNICO BOLIVIANO

El norte amazónico boliviano es un área de bosque continuo de aproximadamente 100,000 km<sup>2</sup> que cubre el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez, en el departamento del Beni, y una parte de la provincia de Iturrealde, departamento de La Paz. La región limita con el departamento de Madre de Dios (Perú) y con los estados de Acre y Rhodônia (Brasil). Es una región aislada de Bolivia, debido a que no hubo ninguna conexión de carretera a esta región. El transporte era solamente por ríos.

En la región se recolectaba quinina (*Cinchona* spp.) desde mediados del siglo XIX. La región fue uno de los principales centros productores de caucho (*Hevea brasiliensis*) desde 1880. En el norte de Bolivia la producción de caucho se reduce drásticamente desde 1910, pero recién a finales de los años 1980 se deja de exportar caucho desde esta región (Stoian 2000a). La recolección y exportación de castaña se da con mayor frecuencia a partir de 1930, pero se hace más importante desde los años 1980 cuando aumentan las plantas de procesamiento (beneficiadoras) en la región. Entonces, la castaña (*Bertholletia excelsa*) se convierte en el motor de la economía regional. El valor de las exportaciones de castaña creció de US\$3 millones en 1985 a US\$30 millones entre los años 1996-1997 (Stoian 2000a), un nivel que se ha mantenido más o menos estable desde entonces.

La situación social en la región es precaria desde el punto de vista económico, político y social. Gran parte de estas condiciones tienen que ver con su aislamiento geográfico. En el 2001 cerca del 70% de la población de la región era pobre, usando los indicadores de necesidades básicas satisfechas. Además la región tiene índices de violencia intrafamiliar muy altos. Las relaciones entre los diferentes grupos sociales de la región son muy problemáticas, resultado de una historia de relaciones económicas, laborales y de poder que favorecía a los grupos económicos y políticos más fuertes. Las relaciones laborales hasta hace poco eran semi-

Mapa 1.1. Sitios mencionados en este libro



feudal ya que muchos patrones tenían trabajadores en una dependencia casi completa. Bojanic (2001) menciona la cultura de desconfianza y de engaños como típica de la región.

Actualmente, las actividades vinculadas a la recolección y procesamiento de castaña ofrecen trabajo a casi la mitad de la población económicamente activa de Riberalta, la ciudad más grande de la región, y son un generador de otras actividades económicas (Bojanic 2001). Durante los años 1990 hubo un pequeño auge del palmito (el cogollo de la palma *Euterpe precatoria*), cayendo su venta drásticamente después de la crisis económica del Brasil. Durante esta década la extracción de madera se incrementó siendo el segundo producto de importancia en la economía regional y es muy probable que esta importancia aumente en el futuro. En 1999, por ejemplo, la extracción de madera contribuye en US\$10 millones a la exportación (Bojanic 2001).

La región está experimentando grandes cambios en parte porque se están mejorando sus vías de acceso; desde los centros económicos de Bolivia, pero sobretodo por el aumento del comercio con Brasil. A principios de los años 1990 finalmente se estableció una conexión vía carretera desde Riberalta hacia La Paz. A pesar de la poca transitabilidad de esta carretera durante las épocas de lluvia, ella permitió por ejemplo, que la castaña (*Bertholletia excelsa*) y la madera que produce la región pueda ser exportada a través del puerto de Arica (Chile). En la actualidad la comercialización de ambos productos se puede realizar a través de Brasil o Chile y no como antes que dependía exclusivamente de los mayoristas brasileños.

La conexión por carretera ha facilitado el comercio de castaña. Anteriormente tenía que ser transportada por río, teniendo que pasar por Belem (Brasil), su comercialización fue controlada por unas pocas familias de Belem quienes además controlaban gran parte del comercio internacional de la castaña (Bojanic 2001). Estos cambios económicos generaron fuertes migraciones intra-regionales y la reubicación de una parte importante de la población de la región (Llanque, Capítulo 9). Muchos pobladores cambiaban fundamentalmente sus actividades económicas, coincidiendo con un reasentamiento desde el campo hacia las ciudades o desde las barracas, que es la figura regional de propiedad sobre áreas forestales, hacia nuevas comunidades rurales independientes (localmente llamadas comunidades libres) de la región. Durante esta misma época, el palmito, llegó a ocupar un lugar importante en la economía regional, llegando a exportarse US\$8 millones en 1998. Un cambio fuerte de la propiedad de barracas acompañó el cambio de la economía regional. Los propietarios de las fábricas de procesamiento de castaña (localmente llamadas beneficiadoras) durante los últimos años han comprado barracas de los dueños anteriores. Al

mismo tiempo, la conexión que la región tiene con Brasil por medio de la carretera que una Acre y Manaus, está progresivamente integrando la economía del norte amazónico boliviano con una economía internacional. Según informantes locales, ya existe venta de madera de la región hacia China. Esta tendencia aumentará cuando se complete la carretera bi-oceánica, prevista para dentro de dos años, y que pasará muy cerca de la región.

Todos estos cambios ocurrieron sin mayor influencia del nuevo régimen legal que estamos analizando aquí. Como mostraremos en este volumen, el nuevo régimen legal y su implementación gradual en la región también están contribuyendo a estos procesos de cambio.

## **EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL BOLIVIANO**

Son varios los procesos que han resultado en una nueva filosofía compartida por muchos actores sobre gobernabilidad de bosques en un gran número de países. Ya desde los años 1950 creció la preocupación mundial sobre la pobreza en muchos países, y cómo eso podría afectar la estabilidad política mundial. Como consecuencia de un crecimiento económico muy amplio durante los años 1970 y 1980 se explotó excesivamente los recursos no renovables, lo que tiene por consecuencia una preocupación mundial por los efectos negativos sobre el ambiente. Estas preocupaciones eran analizadas, por ejemplo, en los reportes del Club de Roma. En cierto modo, estos dos últimos acontecimientos tienen su reflejo en dos procesos similares, pero más recientes. En los años 1980 nace el discurso de desarrollo sostenible, que es esencialmente una redefinición del discurso de desarrollo de los años 1950 y 1960, pero que incorpora las ideas claves del Club de Roma. Este discurso, entre otros, reubica el enfoque de desarrollo desde el nivel macro-económico y estructural, hacia un enfoque local, participativo y de tecnología apropiada. Un paralelo de la preocupación sobre la sobre-explotación de los recursos no renovables es también la amplia atención que recibe la deforestación tropical, sobretodo durante los años 1980 y 1990. Por último, ya desde los años 1970, pero con mayor fuerza durante la siguiente década, surgen muchas iniciativas de grupos indígenas que reclaman sus derechos originarios sobre sus tierras y bosques, cuando estos estaban siendo acaparados por empresas forestales, proyectos de plantaciones u otro tipo de iniciativas de expansión de grupos económicos poderosos.

Estos factores explican los cambios en el pensamiento sobre quién es, o debería ser el dueño de los bosques, quién debe aprovecharse de los beneficios de los bosques, y qué tipo de propiedad y de aprovechamiento contribuye mejor a salvaguardar los servicios de los bosques que gozan los usuarios no directos. Esto coincide con que los bosques tropicales son considerados,

cada vez más, como una propiedad común internacional, y no solamente nacional. Desde los años 1990, la propuesta de que los bosques tropicales sean manejados por las mismas comunidades indígenas y que éstas reciban una parte importante de los beneficios es más aceptada. Los bosques tropicales pasan a tener una función social y medio-ambiental, además de tener una función económica nacional. Muchos países adecuan su legislación y políticas a esta nueva filosofía sobre el rol nacional e internacional de los bosques tropicales.

Los diferentes procesos descritos anteriormente se reflejan en el nuevo régimen legal boliviano. Propuestas de reforma desde el gobierno, inspiradas por el auge de la descentralización, democratización y participación, además de la incorporación de las demandas de los grupos campesinos e indígenas resultaron en las nuevas leyes como parte de la reforma. Bolivia reformuló su Constitución, y en ella se consideran los derechos originarios de los pueblos indígenas, habitantes de los bosques tropicales (Garzón, Capítulo 6). La nueva Ley Forestal tiene objetivos conservacionistas, ya que promueve un aprovechamiento forestal sin llegar a una degradación del bosque. Otro punto importante de esta ley es que democratiza el sector forestal boliviano (Ruiz, Capítulo 2), creando la opción de aprovechamiento forestal en tierras comunitarias indígenas y campesinas, y crea una nueva figura legal, las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), que permiten a grupos locales, no empresariales, solicitar concesiones forestales. Además, la misma ley reorganiza la administración y la fiscalización de las tierras forestales. No sólo pone a cargo una agencia estatal que pueda operar independiente de las fuerzas políticas de turno, sino que también asigna el 20% de los bosques públicos de los municipios para que sean administrados por los gobiernos municipales. Contribuye así al proceso de descentralización promovido por el Estado, aunque responsabilidades claves todavía quedan a nivel central (Pacheco 2004). Como consecuencia de las movilizaciones campesinas e indígenas se declara el Decreto Supremo 25848, que crea la opción de que se asignen áreas forestales significativas a las comunidades campesinas en el norte amazónico boliviano. Adicionalmente, la Ley de Participación Popular crea la base para el reconocimiento formal de todas las organizaciones bolivianas con base territorial, entre ellas los habitantes del bosque, y crea un mecanismo para que ellos participen en la planificación del gasto público municipal y fiscalicen la toma de decisiones. Por estas razones la reforma boliviana que estamos analizando ha sido considerada como una de las reformas más progresistas que actualmente existe (Ribot 2002), aunque esta es una opinión no compartida por todos (P.ej. Pacheco 2004).

Tomando esto como punto de partida, nuestra preocupación central en el presente libro es saber qué efecto está teniendo en el norte amazónico boliviano el nuevo régimen legal. Esto nos interesa por varias razones.

Primero, porque el Centro Internacional para la Investigación Forestal y el Instituto de Políticas Forestales y de Medioambiente, con su Sección Mercados y Mercadeo vienen colaborando con instituciones regionales desde 1996 en la región. Los resultados de estos trabajos nos han permitido conceptualizar algunas conclusiones interesantes sobre cómo está evolucionando la economía de esta región y qué opciones sobre intervención existen (ver Stoian 2000a, b, Stoian y Henkemans 2000, Bojanic 2001). El efecto de la reforma tratado aquí recién empezó a sentirse a finales de la década de 1990. Nos interesa saber qué impacto tiene el nuevo régimen legal sobre la región, para alcanzar sugerencias que podrían contribuir a una mejor implementación. Siendo instituciones de investigación, también nos interesa saber si el paquete de leyes que formuló Bolivia puede o no contribuir a lograr los objetivos subyacentes. Esta inquietud es relevante porque, como ya explicamos, y como se explica en los demás capítulos de este libro, las condiciones del norte amazónico boliviano son especiales y diferentes a las condiciones de las demás regiones tropicales de Bolivia. El paquete de leyes fue formulado para atender las necesidades de todo el país, pero la realidad forestal en regiones como Santa Cruz ha tenido una gran influencia por ejemplo en la formulación de la Ley Forestal sin considerar la realidad de la región norte. Es importante preguntarnos hasta qué punto el nuevo régimen legal es adecuado o no para esta región.

### **Temas abordados en el libro**

Con estos objetivos concretos, entonces surge la interrogante qué temas se deberá investigar para evaluar esta reforma. Los objetivos de fondo que deberá lograr una reforma de la gobernabilidad de los recursos forestales son una mejora directa de la situación de los menos privilegiados por medio de una mayor equidad en el acceso a los recursos forestales y en hacer uso efectivo de estos recursos para aumentar sus beneficios económicos. Además, debería resultar una mejora del estado del bosque, o por lo menos una condición de ello. Estos, sin embargo son resultados muy indirectos que no se pueden esperar inmediatamente después de una reforma de gobernabilidad. Existen pasos intermedios, que podrán ser resultados más directos de la reforma, y que, supuestamente deberían eventualmente resultar en estos otros objetivos de fondo. En el presente libro hemos escogido algunos temas de enfoque como indicadores para evaluar el progreso hacia las metas originalmente previstas cuando se formuló el nuevo régimen legal.

Primero, revisaremos el efecto que ha tenido la redistribución de los derechos de propiedad bajo el nuevo régimen legal. Algunos no consideran que una redefinición de derechos de propiedad es esencial para una mejora de la gobernabilidad de los recursos naturales (P.ej. Ribot 2002). Los proponentes de los diferentes componentes del nuevo régimen legal de Bolivia claramente



han pensado que una redefinición de los derechos de propiedad sobre tierras y bosques es muy importante para lograr los objetivos de fondo. En condiciones de una zona remota y forestal como es el norte amazónico boliviano, el hecho de quién tiene derechos de propiedad, y en qué consisten, es de suma importancia. Por ser una zona remota, y por ser un área mayormente cubierta con bosque, los derechos de propiedad no están bien definidos, o los de facto derechos de propiedad son sobretodo resultado de pugnas entre diferentes grupos de interés, y fuertemente influenciados por quienes tiene poder político y económico. Por eso, en la medida que una reforma de gobernabilidad logre redefinir los derechos de propiedad tiene gran influencia sobre su éxito. En el capítulo 2, Ruiz analiza la redistribución de los derechos de propiedad sobre los recursos forestales en el norte amazónico boliviano, principalmente como resultado de la Ley Forestal y Ley INRA.

Un siguiente tema que consideramos clave para completar este capítulo es el análisis de la administración de tierras y bosques. La administración y fiscalización de tierras y bosques tiene mucho que ver con la propiedad, ya que una administración adecuada permite una entrega de derechos de propiedad como estipula la ley. Una administración adecuada de tierras y bosques permite el cobro de impuestos y la distribución de fondos. La nueva legislación define, por ejemplo, que los municipios obtendrán una parte importante de la patente forestal que se cobra a cualquier usuario que cuenta con un Plan de Manejo Forestal (PMF). Estos fondos, por lo menos en el caso de los municipios de la región norte, son una de las principales fuentes de ingreso, y por lo tanto influyen en la gestión municipal. Es allí donde existe un nexo importante entre la administración de tierras y bosques y el éxito de la reforma forestal en el norte amazónico boliviano. La administración y la fiscalización también son importantes para el cumplimiento de las normas técnicas, como por ejemplo los PMFs, igual como para la atención adecuada a los usuarios del sector civil, que quieren beneficiarse de las opciones que ofrecen las leyes. Ruiz en el Capítulo 3, al igual que Hentschel (Capítulo 5) y Garzón (Capítulo 6) discuten temas relacionados con la administración y fiscalización forestal en el norte amazónico boliviano.

Una reforma de gobernabilidad sobre los recursos naturales, debería incluir la participación democrática de los más pobres, vulnerables y aquellos quienes por mucho tiempo no fueron considerados en la toma de decisiones. El paquete de reformas legales de los años 1990 tenía previsto estos objetivos. Algunos de los elementos claves, por ejemplo la Ley de Participación Popular, tiene como objetivo garantizar la participación activa de las comunidades más remotas en el proceso político y administrativo del Estado. En el Capítulo 4, Gottwald estudia dos comunidades campesinas cinco años después de haberse promulgado diferentes leyes que tenían como objetivo garantizar

la participación de los pobladores, en los procesos democráticos, en regiones como el norte amazónico boliviano. Los temas que abarca este capítulo son el conocimiento de las nuevas leyes, cómo estas han afectado la vida de los pobladores y la participación de la comunidad en los mecanismos democráticos establecidos por la Ley de Participación Popular.

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 en concesiones en tierras fiscales, organizándose como ASLs, ya sea en tierras comunales campesinas o en TCOs. No deberá sorprender que esta oportunidad todavía tiene muchos obstáculos. Es un mecanismo totalmente nuevo que todavía no ha sido comprobado, mientras que comunidades no tienen mayor experiencia con actividades que requieren semejante cantidad de gestiones formales. En el Capítulo 5, Hentschel analiza en detalle los desafíos que enfrentan comunidades que inician actividades de aprovechamiento maderable. Según como evolucione la participación de los grupos no tradicionales en el aprovechamiento de este recurso tendremos mayores implicaciones sobre cómo evolucionará el sector forestal en el norte amazónico boliviano, en qué medida se podrán aprovechar de este los grupos más pobres de la región, y cómo todo eso afectará el estado del bosque.

Los Capítulos 6 y 7 (Garzón y Stahl) enfocan su estudio en un grupo de pobladores forestales que han tenido una posición especial en toda la reforma legal; los grupos indígenas de la región. Los derechos sobre los territorios indígenas eran reconocidos en la Constitución Boliviana, mucho antes de que se empezara a definir los diferentes elementos de la reforma que afecta el sector forestal (Garzón, Capítulo 6). Sin embargo, completar los trámites para definir una TCO al igual que el manejo de las TCOs son procesos complicados. Garzón analiza el proceso que ha tomado definir la TCO Yaminahua-Machineri en el municipio de Bolpebra. Además, como muestra Stahl en el Capítulo 7, con las tierras aseguradas, los demás procesos de cambio que está viviendo la región, afectan de igual manera o tal vez en mayor medida a los grupos indígenas que viven en las TCOs.

Desde el Capítulo 2 hasta el Capítulo 7 estudiamos el impacto social del nuevo régimen legal en el norte amazónico boliviano. Sin embargo, como mencionamos, el objetivo de las diferentes leyes es asegurar la conservación del bosque amazónico, para así poder prestar en forma sostenible los servicios de medio ambiente y biodiversidad que actualmente brindan los bosques bolivianos. Por lo tanto, Maldonado analiza en el Capítulo 8 el impacto del nuevo régimen legal sobre el manejo de áreas protegidas, enfocándose especialmente en el caso de la Reserva Nacional de Vida Silvestre

Amazónica Manuripi, ubicada en los municipios de Filadelfia y Puerto Rico de Pando.

El libro concluye con un enfoque en el impacto colateral del nuevo régimen legal boliviano. En el Capítulo 9, Llanque contempla los procesos migratorios en los tiempos modernos, pero relacionando estos con una historia de migraciones que ya tiene más de 100 años. La región del norte amazónico boliviano ha adquirido importancia social y económica debido a la migración de grandes grupos hacia la región. Las migraciones más significantes se dieron durante el auge del caucho, finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Sin embargo, los procesos migratorios en la región son muy complejos e incluyen inmigraciones extra regionales, emigraciones desde las zonas rurales hacia las ciudades, migraciones intrarurales, y migraciones desde la ciudad hacia zonas rurales. Tampoco hay duda de que el factor migración será muy importante en la región, y que la reforma legal y los demás procesos de cambio tienen un fuerte impacto sobre los procesos de migraciones. Sin embargo es difícil anticipar las futuras tendencias migratorias así como sus impactos.

## **LOGROS Y DESAFIOS DEL NUEVO RÉGIMEN LEGAL EN EL NORTE AMAZÓNICO BOLIVIANO**

En esta sección presentamos un breve resumen de los efectos que ha tenido el nuevo régimen legal sobre el norte amazónico boliviano. Usamos cuatro indicadores que coinciden estrechamente con el contenido de los siguientes capítulos. Veremos primero cómo la participación democrática en los procesos políticos y administrativos ha cambiado. Segundo, presentamos reflexiones sobre los cambios en los derechos de propiedad sobre bosque y tierras. Tercero, analizamos cómo evoluciona la administración y fiscalización de los recursos forestales, y por último, veremos cómo todo eso está impactando en los indicadores más esenciales: el bienestar de la población rural y el estado del bosque en el norte amazónico boliviano.

### **Participación democrática**

Los primeros cambios en el norte amazónico boliviano, consecuencia de la nueva reforma, fueron resultados de la Ley de Participación Popular. De mucha importancia para la región fue el estatus legal que dio esta ley a un gran número de asentamientos humanos, sean ellos comunidades libres que no tenían personería jurídica, o centros de acopio en barracas de castaña con una población permanente. En el proceso del reconocimiento de la personería jurídica de estos asentamientos, también se consolida el proceso de representación democrática a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), que es el organismo formal de toma de

decisiones políticas administrativas y que es el equivalente a una directiva comunal. Además se establece el Comité de Vigilancia, un organismo en el que participan todos los sectores de un municipio, y que supervisa el gobierno municipal. Durante esta época los municipios han asumido nuevas responsabilidades y han tenido que afrontar una serie de problemas (P.ej. Garzón, Capítulo 6, Maldonado *et al.* 2004).

A pesar del avance obtenido con la participación popular en los procesos políticos y administrativos en el norte amazónico boliviano, el proceso todavía está lejos de ser perfecto. Como indica Gottwald en el Capítulo 4, 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, Capítulo 4), 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.

En las comunidades rurales de la zona, los mecanismos de representación democrática todavía están en proceso de consolidación. La representación democrática es susceptible de ser dominada por élites locales, mientras que representantes para cargos municipales y nacionales prestan atención a comunidades rurales en la medida en que estas les aseguren su voto. Estos resultados no son ninguna sorpresa, ya que son síntomas de procesos de democratización y descentralización donde mecanismos de retro alimentación que puedan corregir semejantes deficiencias todavía no se han establecido.

Un problema fundamental, previsto por Gottwald (Capítulo 4), es el conocimiento limitado de la nueva legislación y las posibilidades que esta ofrece a los pobladores rurales en el norte amazónico boliviano. La ley más conocida es la Ley INRA, y por lo menos en los ejemplos discutidos por Gottwald, las comunidades han iniciado acciones claras, respondiendo a una situación donde las tierras comunales han pasado el proceso de saneamiento y titulación formal. A pesar de que los pobladores conocían la Ley de Participación Popular y la participación y representación democrática, queda mucho por mejorar.

### **Propiedad de tierras y bosques**

Uno de los objetivos clave que tenía previsto la Ley INRA era por un lado consolidar la propiedad de tierras, es decir, lograr un reconocimiento y registro formal de la propiedad existente, adicionalmente se buscó una redistribución de tierras (Gottwald, Capítulo 4). En el norte amazónico

boliviano esta implementación tuvo dos enfoques. Por un lado, se había definido un número de TCOs en la región (Martínez 2000). La consolidación de la TCO Yaminahua-Machineri, que es una de ellas, fue un proceso relativamente lento y largo, debido a que requirió adaptaciones organizativas de los grupos interesados y del INRA que al momento de la implementación todavía no contaba con los instrumentos técnicos y legales necesarios (Garzón, Capítulo 6, Martínez 2000). Un problema que se tuvo que resolver, al igual que en casi todas las TCOs en Bolivia, eran los reclamos de derechos de propiedad de terceros sobre partes de la TCO. En el caso de Yaminahua-Machineri, eso se pudo resolver sin muchas dificultades, y actualmente las comunidades Yaminahua-Machineri tienen sus tierras bien definidas y reconocidas por el Estado boliviano. Lo mismo es cierto para varios grupos que viven en la TCO Multi-étnico II, que es una TCO con una extensión de casi medio millón de hectáreas (Martínez 2000). En otras TCOs problemas con reclamos sobre propiedad de terceros resultan mucho más difíciles de resolver.

Otro tipo de problemas relacionados con las TCOs se están haciendo evidentes. Algunos de ellos tienen soluciones menos complicadas que otros. Los que podrán solucionarse son los problemas de gobernabilidad internos que tienen por lo menos dos TCOs del norte boliviano. Ruiz (Capítulo 2) menciona los desacuerdos entre los mismos miembros de la TCO para autorizar a sus dirigentes las negociaciones relacionadas con los recursos maderables. Igualmente, Garzón (Capítulo 6) 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) hace una evaluación similar y observa que como consecuencia 50 familias Machineris migraron al Brasil.

Relacionado a este último fenómeno, se puede prever que, por lo menos en algunos casos, la aceptación pública de las TCOs podría entrar en una severa crisis. Maldonado *et al.* (2004) no sólo menciona la migración de las 50 familias a Brasil, también observa la reubicación de los grupos habitantes de la TCO Yaminahua-Machineri hacia el norte de la TCO, dejando gran parte del sur despoblado. Este no sólo resultará en un aumento de la explotación ilegal de los recursos, también incrementará los nuevos asentamientos de pobladores no indígenas ilegales. Ni el Estado, y aun menos los mismos indígenas, tienen, o tendrán, capacidad y recursos adecuados para controlar territorios tan extensos, y así limitar la explotación ilegal. Con las posibilidades reales de un aumento de inmigraciones hacia la región (Llanque, Capítulo 9) se puede esperar que iniciativas para desalojar invasores cada vez sean menos aceptadas. En el clima político de Bolivia de los últimos años se puede prever que eso podrá ser causa de serios problemas políticos y sociales en la región.

No está claro si se tendrán semejantes problemas con las tierras comunales campesinas, o los otros tipos de propiedades pequeñas, una vez que el proceso de saneamiento esté terminado. A pesar de que algunas comunidades con un área comunal en base a 500 ha por familia serán muy extensas, las comunidades son relativamente estables y en muchos casos la población está en aumento (Gottwald, Capítulo 4). Al mismo tiempo, se observa un proceso de urbanización en la región. Probablemente no habrá problemas de abandono de tierras comunales, aunque es muy probable que se tenga problemas de tala ilegal de madera con personas ajenas a las comunidades. Una vez establecidas, con muy alta probabilidad ocurrirán semejantes problemas como en las TCOs, que líderes, ciertas familias, u otros grupos intentarán excluir a otros de los nuevos beneficios que ofrece el nuevo régimen legal. Aún más porque la nueva estructura política favorece el surgimiento de un pequeño grupo de dirigentes que conoce las gestiones administrativas que requiere cualquier aprovechamiento forestal (Hentschel, Capítulo 5). También porque muchas comunidades fueron establecidas en centros de acopio de barracas antiguas, y todavía están acostumbrados a un sistema de autoridad dominado por un patrón (Maldonado, Capítulo 8).

Sin embargo, se deja prever, que completar el saneamiento, y la asignación de derechos de propiedad claros y definidos, como lo establece la nueva legislación, tomará todavía mucho tiempo. Los problemas centrales que necesitan solución estarán entre la propiedad barraca y las tierras comunales. Los barraqueros son un grupo diverso que reclama propiedad sobre áreas forestales con castaña, una propiedad que hasta ahora fue reconocida localmente. Muchas de estas áreas coinciden con las que serán tierras comunales campesinas e indígenas. La nueva legislación favorece la propiedad comunal, y solamente permite como aprovechamiento del bosque la extracción de castaña con un mecanismo administrativamente muy complicado (Ruiz, Capítulo 2). El nuevo régimen legal simplemente no está concebido para solucionar una situación como la del norte de Bolivia. La nueva legislación intenta por un lado reconocer y consolidar la propiedad tradicional sobre tierras y bosques, pero por otro lado también llegar a una distribución equitativa de estos recursos. La propiedad no formal de las barracas, es por un lado una forma de propiedad muy antigua, que se ha adaptado al cambio de la realidad económica de la región. Existe una percepción de que las barracas son el equivalente de los latifundios de otras regiones de Bolivia, lo cual es parcialmente cierto. Un tipo de barraqueros controla áreas forestales muy grandes para asegurar el abastecimiento de la materia prima para sus fábricas de procesamiento de castaña. Sin embargo, también existen propietarios que tienen áreas menores. Gran parte de las tierras comunales campesinas ya identificadas en el proceso de saneamiento, coinciden con estas barracas. Los barraqueros se han opuesto al proceso de saneamiento, y están llevando estos reclamos a las calles de las

ciudades de la región y a los representantes políticos en La Paz. Algunas soluciones frente a esta aparente injusticia social podrían ser el reconocimiento formal de un área máxima de barraca por propietario, tratando de ubicarla fuera de tierras comunales campesinas y TCOs. También se debería crear la opción de concesión de castaña, y ubicar esto en tierras fiscales. Los propietarios de barracas muy extensas deberán renunciar a estas, cuando coincidan con tierras comunales campesinas u otra propiedad comunal o indígena, igual como se procedió con las concesiones forestales (Ruiz, Capítulo 2). Sin embargo, el tema de las barracas es sumamente volátil y politizado. Cualquier solución que se proponga tiene que ser presentada, discutida y socializada con mucho cuidado. Mientras tanto, la situación no resuelta de las barracas posiblemente quedará como obstáculo para completar la asignación de los diferentes derechos de propiedad, previstos en el nuevo régimen legal.

Un tema no muy discutido y que requiere de reflexión y atención es la transferencia de derechos. Como varios autores en este libro señalan (Ruiz, Capítulo 2, Garzón, Capítulo 6), hay un gran número de expertos que argumentan que las limitaciones para la transferencia de los derechos sobre las tierras impiden que se abra un mercado de tierras, y esto causará un estancamiento de la economía local. Los argumentos a favor de estas limitaciones son que el libre mercado de tierras aumentará la desigualdad, dadas las circunstancias de desigualdad actuales (Ruiz, Capítulo 2). El argumento más fuerte a favor de una ampliación de los derechos de transferibilidad es la existencia de mercados de tierras no formales. Esto demuestra que existe la necesidad y el deseo de transferir, y que esto se da de manera independiente al mecanismo que permite hacerlo legal. El argumento más fuerte para mantener las restricciones de compra y venta es el riesgo de nuevos compradores que podrían entrar en este mercado, atraídos por las perspectivas de especulación o de otro tipo de uso de tierras resultado de la carretera bi-oceánica entre Brasil y Perú que está por terminarse y que pasa muy cerca del norte amazónico boliviano. Este hecho posiblemente traerá nuevos compradores, quienes en poco tiempo dejarán un gran número de pobladores rurales sin tierras. A nuestro modo de ver, en vez de cambiar las estipulaciones en la ley sobre transferibilidad de derechos sobre TCO y de comunidad campesina, será mejor buscar soluciones específicas para la región. Allí se debería pensar en mecanismos en el ámbito comunal que permitan asignaciones temporales de derechos y transferibilidad limitada de estos derechos. Al mismo tiempo hace falta crear opciones de créditos, y buscar garantías de cumplimiento de pago o mecanismos de compensación cuando la cancelación no se cumple. Estos podrán ser mecanismos que sí favorecen un crecimiento económico, mientras que se evita los riesgos de desapropiación de tierras y el empobrecimiento de un sector importante de la población regional.

## Administración y fiscalización

La administración y fiscalización relacionada a bosque y tierras, como estipula el nuevo régimen legal en el norte amazónico boliviano, todavía está por establecerse. En una situación ideal, una administración efectiva y eficiente tendrá un registró claro de tierras, un debido cobro de pagos e impuestos para los diferentes derechos que se otorga, un procedimiento administrativo correcto del sector civil, cumpliendo las directivas técnicas y administrativas, y una atención eficiente y transparente a las necesidades de este sector civil.

Al momento de escribir este capítulo todavía se está lejos de una administración y fiscalización eficaz y eficiente. Hasta que el proceso de saneamiento no esté terminado, no se puede tener un catastro de tierras. A pesar de que el catastro de tierras es responsabilidad del INRA, se llevará en el ámbito municipal, y muchos de los municipios no cuentan con las facilidades técnicas y la capacidad humana para establecer o mantener este catastro. Los municipios, además, no serán capaces de registrar las propiedades de usuarios individuales en las comunidades campesinas, donde mucha de la propiedad es informal, y muchas veces muy dinámica. Esto implica que los municipios podrán tener catastros generales de las áreas de comunidades campesinas, una vez que el proceso de saneamiento termine, pero que el registro de propiedades individuales, formales o informales, de alguna manera deberá ser definido en el ámbito comunal. El registro de concesiones, sea de madera o en algún momento de castaña en las tierras fiscales forestales municipales, también se deberá llevar a cabo en los municipios, cuando estos tengan la capacidad instalada para hacerlo. El registro de otro tipo de concesiones, es decir, en tierras que no son parte de tierras fiscales forestales municipales, seguirían siendo responsabilidad de la Superintendencia Forestal.

Relacionado con el cumplimiento de trámites administrativos como exige la ley, el presente libro muestra problemas que están surgiendo. Uno de ellos es la preparación de los Planes de Manejo Forestal (PMFs). Hentschel (Capítulo 5) describe con mucho detalle los desafíos que encuentran los pobladores de comunidades campesinas para preparar un PMF. Los procedimientos son complicados y costosos, y fuera de las capacidades de la mayoría de las comunidades en la región. 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 este fruto. En resumen, los diferentes requisitos administrativos que el nuevo régimen legal impone para el sector privado promueven un no-cumplimiento y hasta un recurrir a la ilegalidad. La mayoría de los concesionarios forestales de la



región no pagan su patente forestal, porque no pueden recuperar los costos con el aprovechamiento de las pocas especies valiosas que se pueden explotar económicamente en la región. Todavía no existe ningún PMF comunal completamente aprobado, aunque si hay planes parcialmente aprobados. Mucho del aprovechamiento de madera en tierras comunales que ocurre formalmente todavía es ilegal. El hecho que más llama la atención es la extracción de castaña, principal fuente de ingresos de la región. Esta actividad no está respaldada por ningún dispositivo legal, ni con PMFs aprobados, y por eso según la legislación debería ser considerada como una actividad ilegal.

Varios de los actores están acomodándose a este problema legal. Hay una nueva tendencia por parte de las empresas forestales de alejarse de las concesiones forestales y dedicarse solamente a la compra de madera en troza. En parte porque se asocian con comunidades campesinas que de alguna manera no tienen oportunidades para el aprovechamiento de este recurso. Por eso Ruiz (Capítulo 2) concluye que: "... en un futuro cercano los aserraderos de la región pasarán a ser protagonistas principales del manejo forestal comercial". No queda claro cómo se desarrollará el aprovechamiento de castaña con las nuevas re-estructuraciones de propiedad y requerimientos para preparar los PMFs. Siguiendo las sugerencias de la sección anterior, un escenario posible es que en un futuro cercano la mayoría de los bosques con castaña estará en manos de comunidades campesinas e indígenas. Se deberían acomodar las exigencias técnicas a una situación así, y de esta manera obviar que los pequeños barraqueros tengan que preparar un PMF demasiado costoso. La parte débil de este escenario es que no atiende a la necesidad de los propietarios de las fábricas de transformación de castaña quienes durante la última década han tratado de conseguir control sobre extensas áreas boscosas con castaña para así asegurar el abastecimiento de la materia prima. Posiblemente se deberá pensar en semejantes arreglos como entre las empresas forestales o las comunidades campesinas, para que las beneficiadoras puedan asegurarse el abastecimiento de materia prima.

### **Beneficios y conservación**

Al final de esta sección enfocamos en qué medida los logros y desafíos del nuevo régimen legal señalados anteriormente han contribuido mejorando los ingresos de la región en general, de los pobres de la región y en qué medida han contribuido a la conservación del bosque tropical del norte amazónico boliviano.

El principal efecto es que la región se beneficia sobretudo de la reforma descentralizada que ha ocurrido en todo el país. Con la Ley de Participación Popular los municipios reciben fondos importantes del tesoro público a través

de la coparticipación tributaria. Estos fondos están a la disposición de los municipios quienes invierten estos, bien o mal, en obras públicas, salud, educación y otros (Maldonado *et al.* 2004). A pesar de que actualmente existe una serie de problemas con la ejecución de las nuevas responsabilidades por parte de los municipios, y por ejemplo, varios municipios tienen sus cuentas congeladas por la falta de rendición de cuentas adecuadas (Maldonado *et al.* 2004), se considera que existe un efecto positivo de esta reforma.

Un segundo factor de importancia es la redistribución de la patente forestal que paga cualquier usuario del bosque. Según la nueva Ley Forestal, se cobra una patente de US\$1 por hectárea por año a las concesiones forestales, y el 25% de esta patente va a los municipios donde están ubicadas estas concesiones, mientras que otra parte va a la prefectura. Varios municipios en el norte han obtenido ingresos importantes bajo esta figura, algunos más que por la coparticipación tributaria (Ruiz, Capítulo 3). Sin embargo, en el tiempo, probablemente estos ingresos disminuyan. Por un lado, muchas concesiones no pagan esta patente, y la SIF no tiene la capacidad para exigir el pago de la misma. Visto estas dificultades, se ha promulgado el Decreto Supremo 27024, que reduce el pago a sólo un pago por área aprovechada, y ya no a la totalidad de la concesión. Por último, el proceso de saneamiento implica que en algunos municipios las áreas de concesión forestal están siendo reducidas drásticamente, ya que según la Ley Forestal y Ley INRA, propiedad comunal tiene preferencia sobre concesión forestal. Como explica Ruiz (Capítulo 3) Bolpebra, como varios otros municipios de la región, recibió en el año 1999 un ingreso por patente forestal más alto que el ingreso obtenido por la coparticipación tributaria. Este mismo municipio, sin embargo, ha perdido buena parte de este ingreso cuando el saneamiento fue completado.

La reforma legal de Bolivia no ha tenido mucho impacto sobre el ingreso familiar, como explican Ruiz (Capítulo 3), Gottwald (Capítulo 4), Hentschel (Capítulo 5) y Stahl (Capítulo 7). Las posibilidades de una más alta participación en una economía forestal regional sí existen, cuando las comunidades toman un rol mayor en el aprovechamiento de la castaña o madera. Sin embargo, estas posibilidades todavía están por realizarse.

Por último, Ruiz (Capítulo 3) y Maldonado (Capítulo 8) expresan reservas sobre el impacto conservacionista del nuevo régimen forestal. Ruiz (Capítulo 3) y Llanque (Capítulo 9) señalan que la deforestación en la región todavía es muy baja. Sin embargo, Ruiz menciona que existe poco control y fiscalización para cumplir regulaciones que tienen el objetivo de contribuir al uso sostenible de los recursos naturales y de los bosques en general. Maldonado (Capítulo 8) observa que existe el riesgo de un manejo y una protección ineficaz de áreas protegidas en la región por un lado por

la falta de aprovechamiento de los recursos según lo establecen las normas técnicas, y porque no existen mecanismos de negociación y resolución de conflictos entre la administración de áreas protegidas (El Sistema Nacional de Áreas Protegidas o sus representantes) y los usuarios de estas áreas. El nuevo régimen forestal es conservacionista en nombre, pero no cuenta con respaldo técnico y financiero para atender este aspecto. El impacto del aprovechamiento sobre el bosque ha sido bajo y esto se debe a que todavía se aprovecha muy pocas especies, y todavía no son rentables otras actividades agropecuarias. Estas dos condiciones podrían cambiar fuertemente una vez terminada la carretera bi-oceánica. El aprovechamiento forestal, la especulación por tierra y actividades agropecuarias en áreas mucho más extensas podrían convertir el norte amazónico boliviano en una nueva frontera agrícola, siguiendo una trayectoria deplorable como lo han conocido tantas otras regiones en la olla amazónica (Browder y Geoffrey 1997).

### **UN BALANCE DEL NUEVO RÉGIMEN LEGAL**

La reforma que inició Bolivia en los últimos 10 años ha tenido un impacto claramente identificable en el norte del país. El balance positivo es que en el norte se ha dado seguridad jurídica a las comunidades. Esto permite que ellas puedan aprovechar los recursos y gozar de las facilidades que brinda el proceso de descentralización a los municipios. El nuevo régimen legal ha contribuido a una redistribución de las tierras y recursos forestales. Cuando el proceso de saneamiento en el norte esté terminado, cerca de 2 millones de hectáreas tendrán el estatus legal de tierra comunal indígena o campesina, estimado por Ruiz (por publicarse). Las comunidades tendrán la oportunidad exclusiva del aprovechamiento económico de los recursos forestales en estas tierras. El nuevo régimen ha creado una nueva figura legal, la de ASL que permite a otros grupos sociales que anteriormente no tenían esta oportunidad beneficiarse de la democratización del sector forestal en Bolivia. También ha logrado una distribución más equitativa de la patente forestal. El cobro de patente forestal es por área, y ya no por volumen. Los mismos municipios donde se efectúa el aprovechamiento forestal y las prefecturas, reciben un porcentaje predefinido de la patente, y estos fondos pueden ser destinados a acciones de desarrollo forestal entre otras. Por último, el nuevo régimen ha encargado a una agencia independiente, La Superintendencia Forestal (SIF), implementar los aspectos del nuevo régimen estipulados en la nueva Ley Forestal.

Sin embargo, la implementación del nuevo régimen legal en el norte amazónico boliviano todavía está lejos de lograr los objetivos para lo cual ha sido formulado. Esto se debe a que la implementación ha sido inadecuada, pero también a que el régimen tiene deficiencias estructurales. Comenzando con que el proceso de democratización y participación todavía no ha logrado

que la mayoría de los pobladores de la región sean ciudadanos legales. Sin embargo, esta no es una deficiencia del nuevo régimen, pues son otras las leyes que regulan estos temas. Por otro lado, se hubiera podido planificar adecuadamente una aplicación de la Ley de Participación Popular en el norte, también considerando la deficiencia de los registros poblacionales. Más importantes, los problemas con la representatividad, en el ámbito comunal, municipal y nacional, no son resultados de deficiencias estructurales, sino de implementación.

El nuevo régimen legal ha entregado derechos de ubicación y aprovechamiento sobre tierras y recursos forestales a poblaciones originarias y comunidades campesinas, pero no entregó mayores opciones de transferencia de estos derechos. 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 protección. No se ha previsto estos temas en la asignación de tierras. Esto se podría consolidar como una deficiencia estructural del nuevo régimen legal.

El nuevo régimen legal ha ignorado a un grupo de usuarios de los bosques del norte amazónico boliviano. Todos los barraqueros fueron categorizados como latifundistas, una clase de propietarios no formales para los cuales en la Bolivia moderna ya no hay lugar. No se ha considerado que existan usuarios de bosques que practican la extracción de castaña como actividad empresarial familiar, y cuál es el tamaño mínimo de área para que esta empresa forestal familiar pueda rendir económicamente. El mismo cálculo sí se hizo para una familia rural que vive de producción integrada de agricultura y extracción forestal mixta, ya que en base a esto se propuso el Decreto Supremo 25848. Queda claro que el derecho de aprovechamiento de áreas boscosas con castaña cambiará radicalmente en los siguientes años, pero todavía no está claro qué implicaciones tendrá esto sobre la economía de la castaña en la región.

El nuevo régimen legal 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 tierras que son de ellos. Estos cambios han logrado una verdadera democratización del sector forestal en Bolivia. Sin embargo, nos preguntamos si estos cambios, y nuevas opciones en el caso del norte amazónico boliviano están empujando al sector forestal a continuar en la

ilegalidad. El cambio del pago por volumen hacia el pago por área tenía la intención de 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 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. Esto hace que el aprovechamiento de otras especies de menor valor comercial no sea rentable. Esto, en los últimos años ha tenido como consecuencia que la mayoría de los concesionarios no han pagado la patente forestal. La patente forestal es destinada a la SIF, que es la agencia encargada de controlar y fiscalizar infracciones. Por el bajo pago de la patente forestal en Bolivia, la SIF no está en condiciones de ejecutar un control adecuado. Además debido a la extensa área que ocupa la región es difícil realizar un control eficaz por los altos costos que implica. En la actualidad con la crisis que afronta el sector forestal en Bolivia, y la posible reducción de la patente a sólo el área aprovechada anualmente, el financiamiento de la SIF se reducirá más. Esto aparentemente crea un círculo vicioso, para el cual es difícil encontrar una solución.

Como consecuencia, según Ruiz (Capítulo 2) la empresa forestal que se abastece de madera de concesiones forestales disminuirá un 50%. 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. Este cuadro, sin embargo, todavía está lejos de poder realizarse. Lo más probable, por lo menos a corto plazo, es el escenario como lo han presentado varios autores en el presente libro. En este escenario las empresas forestales se asocian con las comunidades, en la mayoría de los casos en relaciones en que las empresas dominan las iniciativas, y tienen influencia excesiva sobre las condiciones de esta colaboración. Vista la historia de la región requiere poca imaginación para ver relaciones de dependencia que, como dice Gottwald (Capítulo 4) son estructuras de poder antiguas acomodadas a una realidad diferente.

Por último, la implementación de las diferentes oficinas de asistencia, control y fiscalización está avanzando en forma muy lenta. Ya señalamos los problemas que encuentra la SIF con un financiamiento inadecuado en un escenario de no-cumplimiento del pago de la patente forestal. Poco se ha previsto de

cómo establecer las Unidades Forestales Municipales que son 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. Para parafrasear a Gottwald (Capítulo 4) el nuevo régimen legal en el norte amazónico boliviano, está cambiando la vida de los pobladores más pobres de la región, aunque el progreso es muy lento. El bosque mismo no estará adecuadamente protegido frente a los nuevos saqueos que le tocará a la región.

## CONCLUSIONES

Una de las deficiencias del nuevo régimen boliviano, considerando la situación actual del norte amazónico boliviano, es que no toma muy en cuenta los vínculos entre la redistribución de los derechos de propiedad y el cambio en la participación en la toma de decisiones que este requiere, para así, dentro de un marco de descentralización, mejorar la gobernabilidad de los recursos forestales (Pacheco, com. per. 2004). La redistribución de tierras y recursos 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 más allá de la comunidad, 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 son 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 del norte amazónico boliviano. Hasta que no se resuelva esta deficiencia en el mecanismo democrático, 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. Estos son, por ejemplo, las tierras forestales que son reclamadas por comunidades y barracas. Representación democrática, y atención a las necesidades de

las comunidades. Ineficiencia en la atención a usuarios del bosque por el oficialismo. Cumplimiento de los usuarios con los requisitos de la ley. En una fase inicial, el oficialismo debe ser uno de los actores con que se negocia, y no necesariamente uno de los facilitadores del proceso. Esto permitirá también atender las deficiencias que señala este volumen en los servicios que este actor presta, por ejemplo 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 gobernabilidad que observa este libro 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 el norte amazónico boliviano, 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.

## NOTA

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios de Pablo Pacheco y Roberto Maldonado Kühne sobre versiones anteriores de este capítulo.

## REFERENCIAS

- Agrawal, A y Ostrom, E. 2001. Collective action, property rights and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics and Society* 29: 485-514.
- Bojanic, A. 2001. Balance is beautiful: Assessing sustainable development in the rain forests of the Bolivian Amazon. *PROMAB Scientific Series* 4. 255 Pp.
- Browder, J.O y Geoffrey, B. 1997. *Rainforest cities: Urbanization, development and globalization of the Brazilian Amazon*. Columbia University Press, 424 Pp.
- 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, CIFOR, Bogor.

- Martínez 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. 263 Pp.
- Pacheco, P. 2004. What Lies behind Decentralization? Forest, Powers and Actors in Lowlands Bolivia. *European Journal of Development Research* 16: 90-109.
- Pacheco P. y Mertens, B.2003. Land use change and agriculture development in Santa Cruz, Bolivia. Enviado a *Bois et Forêt des Tropiques*.
- Ribot, J.C. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. World Resource Institute, Washington, D.C., 35 Pp.
- Ruiz, S.A. Por publicarse. Cambios en los derechos de propiedad y conflictos sociales por el uso del bosque en el norte amazónico boliviano.
- Stoian, D. 2000a. Shifts in forest products extraction: The post rubber era in the Bolivian Amazon. *International Tree Crop Journal*, Vol 10. pp 285-299.
- Stoian, D. 2000b. Variations and dynamics of extractive economies: the rural-urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon. Tesis de doctorado, Universidad de Friburgo, Alemania. 390 Pp.
- Stoian, D. y Henkemans, A. 2000. Between extractivism and peasant agriculture: Differentiation of rural settlements in the Bolivian Amazon. *International Tree Crops Journal*, Vol.10. pp 299-319.