



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2000. Vol 19(2): 82-92.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.19-1.10>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

David Kaimowitz James Johnson

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Gobiernos municipales y bosques en las tierras bajas de Bolivia

Municipal governments and forests in the lowlands of Bolivia

David Kaimowitz, Pablo Pacheco, James Johnson, Ciar Pavez



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

GOBIERNOS MUNICIPALES Y BOSQUES EN LAS TIERRAS BAJAS DE BOLIVIA

Por **David Kaimowitz, Pablo Pacheco, James Johnson, Iciar Pavez, Cristián Vallejos y Róger Vélez**

After analyzing the decentralization policies of the Bolivian government and the recent transfer of responsibilities to the municipalities with regard to forest management, four case studies are described of Ascensión de Guarayos, Rurrenabaque, Villa Tunarí y San Ignacio de Velasco. The results show that although decentralization has opened new possibilities for previously marginalized groups, those same groups have not sufficiently taken advantage of it. The studies also reveal that potentially better access to forest resources offered by the municipalities it not taken advantage of by the small-scale forest industries due to institutional, technical and organizational impediments. The ability of municipal governments to deal with forest issues continues to be limited, despite their interest in sustainable forest management. It is unlikely that in the near future the municipalities will contribute to the reductions of deforestation, better permitting procedures or the development of small-scale forest industries.

Tras dar breve cuenta de las políticas y principales leyes de descentralización en Bolivia y la reciente asignación a los gobiernos municipales de competencias en la gestión forestal, se expone los resultados de cuatro estudios de caso, correspondientes a sendos municipios (Ascensión de Guarayos, Rurrenabaque, Villa Tunarí y San Ignacio de Velasco), en los que se constató que si bien la descentralización ha abierto nuevas oportunidades a grupos anteriormente marginados, éstos no han podido aprovecharlas suficientemente, y que el mayor acceso a los recursos forestales que las reservas municipales potencialmente facilitan a los madereros de pequeña escala se ve dificultado por las restricciones institucionales, técnicas y de organización. La capacidad de los gobiernos municipales para abordar asuntos forestales sigue siendo limitada, y a pesar de que muestran interés en el manejo forestal sostenible es poco probable que en el corto plazo logren reducir satisfactoriamente la deforestación, regular la gestión de concesiones y mejorar la gestión maderera de los pequeños madereros.

En los últimos tiempos, muchos países del mundo han expandido los derechos y las responsabilidades de los gobiernos municipales y departamentales sobre los bosques, esperando con ello reducir la burocracia estatal, democratizar la toma de decisiones, distribuir más equitativamente los beneficios de los recursos forestales y regular con más eficacia la utilización de los bosques. Hasta la fecha, pocos estudios han analizado los efectos de las nuevas medidas, no sabiéndose aún si se han dado los resultados esperados. Unas primeras experiencias en las tierras bajas bolivianas han servido para sacar algunas conclusiones preliminares sobre el tema, las cuales se exponen en este documento.

Hace cinco años, el gobierno boliviano inició un vasto proceso de descentralización: aprobó la Ley de Participación Popular, que fortaleció a los gobiernos municipales e intentó hacerlos más democráticos, y, dos años más tarde, en 1996, se aprobó la Ley Forestal, que asignó a los gobiernos municipales una función específica en la gestión forestal, además del derecho a percibir una porción de los ingresos forestales.

Entre diciembre de 1996 y octubre de 1998, se entrevistó a informantes clave y se preparó nueve estudios de caso municipales, a fin de evaluar la forma en que estas leyes habían afectado (1) la participación de los grupos anteriormente marginados en la toma de decisiones sobre los bosques, (2) el acceso de estos grupos a los recursos forestales y (3) el manejo -sostenible o no- de éstos. También se esperaba identificar las medidas que podrían tomarse para lograr esos objetivos más satisfactoriamente en el futuro. (Las versiones completas de nueve casos junto con un análisis comparativo pueden encontrarse en Pacheco y Kaimowitz [1998]).

Desde la realización del trabajo de campo, que fue menos de cinco años después de iniciarse la descentralización y menos de tres años después de la aprobación de la Ley Forestal, no se ha podido alcanzar conclusiones definitivas sobre los efectos a largo plazo de aquellos procesos. No obstante, se cree que la evidencia recogida hasta ahora permite sacar algunas conclusiones importantes para contribuir al debate sobre esas cuestiones.

Quizás no es de sorprender que se llegara a la conclusión de que la descentralización aumenta la diversidad y, dependiendo de las circunstancias locales, puede conducir a resultados más o menos democráticos, equitativos y sostenibles, como -en general- se ha observado en Bolivia, aunque en ciertos casos

se ha detectado lo opuesto. El efecto neto sobre el manejo sostenible de los recursos forestales es más incierto, e incluso en aquellos casos donde la descentralización ha favorecido un manejo más sostenible de los recursos la tendencia dominante hacia la degradación de éstos todavía no se ha revertido.

Para que la descentralización rinda resultados óptimos los gobiernos municipales tienen que recibir el apoyo político, técnico y financiero del gobierno nacional, de los organismos de ayuda extranjeros y de las organizaciones no gubernamentales (oenegés) -habiéndose constatado hasta hoy que estos dos últimos tipos de entidades han ofrecido mayor apoyo que los gubernamentales.

A continuación se provee información histórica básica sobre la gestión forestal en Bolivia, después se resume los elementos más importantes del proceso de descentralización, luego se presenta cuatro ejemplos del funcionamiento de la descentralización de la gestión forestal en municipalidades específicas y, finalmente, se compara estos casos y se expone algunas lecciones aprendidas.

La gestión forestal en las tierras bajas de Bolivia

Por *tierras bajas* de Bolivia aquí se entiende la totalidad de los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz, y las zonas tropicales de Cochabamba y La Paz, encontrándose la mayor parte de la región a menos de 500 metros sobre el nivel del mar. La cubierta boscosa es de alrededor de 44 millones de hectáreas, o sea, el 57 por ciento de la superficie total de las tierras bajas (MDSMA, 1995), perteneciendo casi todo el bosque a unos cuarenta municipios de gran densidad boscosa.

La explotación maderera comercial en las tierras bajas se tornó importante en la década de 1970 y ha aumentado enormemente en los últimos años. A partir de 1994, el gobierno boliviano asignó 185 zonas madereras, equivalentes a casi 21 millones de hectáreas, a 173 empresas (Quiroga y Salinas, 1996), pero después que el Congreso aprobó la Ley Forestal de 1996 la zona en concesiones disminuyó a 5,8 millones de hectáreas. De conformidad con la nueva ley la tributación forestal de las empresas madereras se basa en el tamaño de la superficie bajo sus concesiones y el gobierno ya no puede asignar concesiones forestales en propiedades privadas, lo que ha conseqüentado que las empresas hayan perdido el acceso a ciertas áreas y voluntariamente hayan reducido su control sobre otras a fin de disminuir su tributación. Aunque la totalidad de su contribución es aún incierta, sí se sabe que los

operadores de menor escala producen una cantidad considerable de madera, perteneciendo muchos de ellos al sector informal, que opera fuera del marco legal.

Aunque en Bolivia la extracción maderera tiende a ser bastante selectiva y rara vez contribuye directamente a la deforestación, ha reducido en gran parte la población de especies valiosas como la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el cedro (*Cedrela* sp.) y ha afectado negativamente a ciertas poblaciones de mamíferos, aves y peces (López, 1993). Las tasas de deforestación en las tierras bajas de Bolivia históricamente han sido pequeñas, pero en los últimos años han aumentado con notoriedad, especialmente en Santa Cruz (Pacheco, 1998), debido a la expansión de la producción de soya en gran escala y, menormente, a la agricultura migratoria practicada por los pequeños agricultores y a la ganadería en gran escala. A veces, los campesinos usan los caminos forestales para acceder a zonas de bosque que luego talan para uso agrícola. Papel importante en las actividades económicas de Pando y el norte de Beni lo juegan la recogida de castañas (*Bertholletia excelsa*), que agota el recurso, y la recogida de palmitos (*Euterpe precatoria*), que no lo agota.

En 1992, las tierras bajas tenían una población rural de 810.000 habitantes, cuya mayoría vivía en áreas de colonización agrícola cerca de la ciudad de Santa Cruz y en las regiones tropicales de Cochabamba y La Paz (Ine, 1993). La población indígena, que constituía alrededor de un cuarto de la población rural (Díez Astete y Reister, 1996), desde comienzos de 1998 había recibido títulos de propiedad correspondientes a casi tres millones de hectáreas, mas el gobierno tenía aún pendientes reclamaciones de los pueblos indígenas por 11,5 millones de hectáreas (Pacheco, 1998).

Desde 1995, 12,8 millones de hectáreas, o sea, el 17 por ciento de la totalidad de las tierras bajas, habían recibido alguna condición de protección, aunque la protección eficaz se aplicaba solamente a una pequeña fracción de esa totalidad (Pacheco, 1998). Entre las regiones protegidas más importantes de las tierras bajas se encuentran: Parque Nacional Amboró, Parque Nacional Mercado Noel Kempff, Parque Nacional Kaa-iyá -en Santa Cruz-, Parque Nacional Isiboro Secur -en Beni- y Reserva de Biosfera Pilon-Lajas (RB-TI Pilon Lajas) -en Beni y el norte de La Paz.

La función de los gobiernos locales

A mediados de la década de los noventa, el presidente Gonzalo Sánchez de Losada hizo de la descentralización uno de los lemas centrales de su gobierno. La Ley de Participación

Popular, de 1994, que fue el meollo de esa política, cambió fundamentalmente la función de los gobiernos municipales expandiendo su jurisdicción más allá de los centros urbanos -pasando a incluir las áreas rurales circundantes- y responsabilizándolos de la gestión de las escuelas locales, los servicios de salud, los caminos y el agua potable (SPP, 1994). Para financiar esto les asignó el 20 por ciento del presupuesto nacional y les permitió recaudar los impuestos sobre los inmuebles urbanos y rurales.

La ley introdujo el control sobre los gobiernos municipales reconociendo las organizaciones territoriales de base (OTB) y permitiéndoles influir en las decisiones sobre inversiones municipales y elegir Comités de Vigilancia para llevar un seguimiento de las finanzas municipales. Según disponía la ley, las organizaciones campesinas locales, los comités vecinales urbanos y las organizaciones indígenas sólo necesitaban registrarse como OTB para ser reconocidas como tales. A fin de promover la implementación de la ley, el gobierno central creó una Secretaría Nacional de Participación Popular, dedicó sumas considerables a la divulgación de la ley, ofreció capacitación en planificación y administración a los gobiernos municipales y contrató consultores para la formulación de sus planes.

La Ley de Participación Popular no otorgó ningún mandato explícito a los gobiernos municipales respecto de los bosques, pero al fortalecerlos política y financieramente abrió las puertas a una mayor participación municipal en una amplia variedad de esferas, entre ellas la gestión forestal. La Ley Forestal de 1996 cambió esta situación asignando a los gobiernos municipales una función explícita y adjudicándoles fondos para emplearlos en actividades relacionadas con los bosques: se espera que los gobiernos municipales administren hasta el 20 por ciento de los bosques fiscales como reservas forestales municipales -que serán explotadas por las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL)- y se ocupen de que las concesiones madereras y los aserraderos satisfagan los reglamentos forestales. Se supone que los gobiernos municipales podrán hacer frente financieramente a estas actividades con el 25 por ciento de las regalías percibidas por las concesiones forestales y con los ingresos generados por los permisos de desmonte.

Para cumplir con sus nuevas responsabilidades, la ley especifica que los gobiernos municipales deben crear unidades forestales municipales (UFM), compartidas con otros gobiernos o en exclusiva -según decisión de cada uno. Las funciones principales de las UFM estipuladas en la ley son:

1. identificar y solicitar áreas (bosques fiscales) para las reservas forestales municipales;

2. participar en la toma de decisiones respecto de quién puede utilizar tales reservas;
3. ayudar a las organizaciones locales en la elaboración de los planes de manejo;
4. vigilar que se mantenga la adhesión al reglamento forestal y a los planes de manejo, y
5. fomentar las plantaciones forestales y la agrosilvicultura.

De acuerdo con la ley de 1996, la asignación de bosques fiscales a las ASL comienza con el mapeo y clasificación de todos los bosques fiscales por parte del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), después de lo cual éste y los gobiernos municipales deben proporcionar a la Superintendencia Forestal de Bolivia una lista de áreas adecuadas para las reservas forestales municipales de acuerdo con la que los concejos municipales han de recomendar a quiénes se les debe permitir explotar las reservas forestales. Tras esto, los Comités de Vigilancia Municipal han de aprobar tales recomendaciones y la Superintendencia Forestal ha de asignar los bosques a los grupos indicados. Tal ley, al igual que la legislación anterior, no asigna ninguna función específica a los gobiernos municipales respecto de las áreas protegidas. Desde que se aprobó la Ley de Participación Popular de 1994, el MDSMA ha invitado a los gobiernos municipales a que participen en los comités de asesoramiento en las áreas protegidas, los cuales han sido establecidos en cada parque nacional.

Primer caso: Ascensión de Guarayos

Ascensión de Guarayos está situado al norte de Santa Cruz y abarca una superficie de 766.700 hectáreas, cuya mayor parte es bosque (Vallejos, 1998). En 1997, contaba con una población de alrededor de 14.000 habitantes, con una mayoría de guarayos. Los otros grupos son: mestizos, inmigrantes quechua y aymar que vienen de los Andes, chiquitanos y moxeños.

Hasta los años sesenta los guarayos permanecieron aislados y se concentraron en la agricultura de subsistencia y actividades extractivas. Las empresas madereras de Santa Cruz se trasladaron aquí para recolectar caoba y cedro y esas prácticas se aceleraron después de los años setenta. Al poco tiempo, el gobierno construyó una carretera entre las ciudades de Santa Cruz y Trinidad, que pasaba por Ascensión, que atrajo grandes ganaderos y pequeños colonos agrícolas. El maderero, la ganadería y la colonización agrícola desplazaron a los guarayos, que finalmente protestaron.

En la actualidad, son cinco las empresas madereras que controlan 127.395 hectáreas, es decir, el 17 por ciento del total de la superficie. Antes de que la Ley Forestal de 1996 entrara en vigor las empresas madereras controlaban aun más.

Durante la década de 1980, para defender sus derechos territoriales los guarayos crearon la Confederación de Pueblos Nativos Guarayos (Copnag), que entró pronto en conflicto



con las empresas madereras: acusaba a éstas de traspasar a menudo las fincas de los habitantes indígenas, impedir que los lugareños recolectaran madera, agotar las reservas de madera valiosa y no cumplir sus promesas de proveer beneficios a las comunidades locales. Hubo también otros conflictos entre Copnag y los grandes ganaderos.

Para las elecciones municipales de 1995 Copnag concertó un acuerdo con uno de los partidos políticos más importantes de Bolivia, el Movimiento de Izquierda Revolucionario, que le permitió proponer a sus propios candidatos bajo su

ción de las tierras reclamadas por Copnag hasta que pudiese determinar su condición legal. No obstante, la Superintendencia Forestal permitió que las empresas madereras convirtieran sus antiguos contratos madereros en concesiones forestales de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Forestal de 1996. Los contratos madereros anteriores hubieran vencido tras veinte años, pero las nuevas concesiones duran cuarenta años y pueden renovarse. Por ende, Copnag sostuvo que la Superintendencia Forestal había violado la resolución del Inra de julio de 1997 al otorgar derechos de propiedad adicionales a las empresas madereras sobre

áreas cuyas condiciones legales aún no habían sido



carta electoral; y, al mismo tiempo, estimuló a otros miembros suyos a presentarse como candidatos de otros partidos. Esta estrategia posibilitó que los miembros de la Copnag ganaran tres de los cuatro escaños en el concejo municipal, con lo que pudieron romper de modo convincente la dominación tradicional de la élite mestiza sobre las políticas locales. Pese a la mayoría de Copnag en el concejo municipal, otro partido político, el Movimiento Revolucionario Nacional, utilizó su influencia política con las autoridades provinciales para que el prefecto local arrestara al candidato a alcalde de Copnag, a fin de que su propio candidato fuera elegido alcalde. En consecuencia, se produjo la revuelta del pueblo guarayo, que forzó al prefecto a dejar en libertad al candidato de Copnag permitiéndole asumir el cargo de alcalde.

Con arreglo a la nueva Ley de Reforma Agraria aprobada por el Congreso de Bolivia en 1996, Copnag reivindicó la mayor parte de las tierras del municipio como territorio indígena. En respuesta, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (Inra) emitió una resolución en julio de 1997 prohibiendo la venta o asigna-

de-
termi-
nadas por
el Inra. Des-
pués de que el Superintendente Forestal reafirmó su decisión, Copnag apeló ante la Superintendencia de Recursos Naturales, que todavía no se ha pronunciado sobre ese asunto.

En 1997, el gobierno municipal tenía un presupuesto anual de cerca de \$113.000, de los que dedicó cerca del 60 por ciento a la educación. Sus principales actividades rurales consistieron en un pequeño programa de crédito agrícola y el mantenimiento de caminos vecinales o secundarios rurales. Pese a esto, el gobierno municipal ha mostrado interés en las cuestiones forestales, en lo que la Asociación Cristiana Femenina (ACF) -oenegé basada en Santa Cruz- le ha asesorado desde 1996. La ACF impulsó la creación de una UFM conjunta que sirviera a los municipios de El Puente, Urubich y Ascención, pero tal proyecto fue abortado por el temor de Urubich de que Ascención pudiese dominar la UFM.

Aún un año después de la aprobación de la Ley Forestal de 1996, la Superintendencia Forestal no había transferido a los municipios ninguno de los ingresos forestales que se les había asignado, alegando que antes había que resolver la exigencia formal hecha por Copnag al superintendente en el sentido de revocar las

concesiones forestales en tierras indígenas: porque -arguía el superintendente- si se revocaba las concesiones tendría que devolver los pagos de regalías a los concesionarios. Pero varios observadores indicaron que el motivo real del retraso era presionar al gobierno municipal para convencer al Copnag de que abandonara la acción judicial.

Antes de que la Superintendencia desembolsara su primer pago para Ascención, derivado de las tributaciones forestales y las regalías, ya el municipio -durante 1996 y 1997- había gastado más de \$13.000 en documentación para ayudarse a cumplir con las obligaciones forestales. Si bien dicha suma no era enorme en términos absolutos, representaba un compromiso considerable para el municipio, dado su reducido presupuesto.

El gobierno local expresó también interés en administrar la reserva de vida silvestre de Ríos Blanco y Negro situada al norte del municipio, pero han sido pocas las medidas concretas que ha tomado en esa dirección.

Desde que prácticamente todas las tierras del municipio se encuentran bajo concesiones madereras o propiedad privada, o han sido reclamadas como territorio indígena, aparentemente quedan pocos bosques fiscales que pudieran dedicarse a reservas forestales municipales. Esto implica que la función principal de una UFM del municipio no consistiría en administrar tales reservas sino más bien en ayudar a reglamentar la gestión forestal en el territorio indígena, las concesiones madereras y los terrenos privados.

Segundo caso: Rurrenabaque, Ballivián

Rurrenabaque, que es sólo un poco más pequeño que Ascención (650.000 hectáreas) y está situado al sureste de Beni, tiene la mayor parte de sus tierras ocupadas por bosques (Pavez, 1998). Aproximadamente la mitad de su población, que es de entre 9.000 y 11.500 habitantes, vive en el pueblo principal, y la mayoría de ellos depende de las actividades madereras. La población rural se compone de unos 2.800 colonos agrícolas procedentes de los Andes y de unos 1.350 indígenas. La mayoría de los colonos han llegado durante los últimos diez años y viven en colonias -que cubren unas 75.000 hectáreas- a lo largo del camino que conecta Rurrenabaque y Yucumo con La Paz, cuya construcción fue dispuesta por el gobierno (VSF, 1997).

La mayoría del pueblo indígena habita en la Reserva de Biosfera Pilón-Lajas y Territorio Indígena, que tiene cerca de 400.000 hectáreas y cuya mayor parte queda en Rurrenabaque. Esta área el gobierno la declaró reserva en 1992; luego, en 1997, la declaró también Tierras Comunitarias de Origen de pertenencia de

los Chimanes y Mosetenes. En 1996, el MDSMA y el vice ministro de Asuntos Étnicos (SSAE) firmaron un acuerdo con la organización francesa Veterinarios sin Fronteras (VSF) para administrar la reserva.

Las actividades económicas principales del municipio son maderero, ganadería, agricultura alimentaria, extracción de palmitos y ecoturismo. La mayoría de la madera recolectada viene de Pilón-Lajas y la extracción genera unos \$2,5 millones al año. Los motosierristas medianos dominan el sector forestal local. Antes de la aprobación de la Ley Forestal de 1996 había seis grandes empresas madereras operando en el municipio, pero en la actualidad sólo hay dos. La superficie total en cultivos es de casi 3.000 hectáreas. Los ganaderos son dueños de alrededor de 30.000 cabezas de ganado que ejercen poca presión sobre el ambiente local porque el pastoreo se realiza en sabanas naturales. En 1997, once mil turistas visitaron la región aportando ingresos de entre \$1,5 y 2 millones. Las organizaciones que representan a los grupos sociales más importantes del pueblo son: (1) la Asociación de Trabajadores Madereros (Astramar), (2) la Asociación de Dueños de Pequeños Aserraderos Independientes (Aspifor), (3) la Federación Especial de Colonos de Rurrenabaque (Fecar) y (4) el Concejo de Chimanes.

Los 86 miembros de Astramar son motosierristas que habitan viviendas urbanas, mientras que Aspifor representa a cinco operadores de pequeños aserraderos. Los sindicatos campesinos locales organizados en seis consejos campesinos constituyen Fecar. El Concejo de Chimanes pertenece al Concejo Indígena del Este de Bolivia -la principal organización de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Astramar, Aspifor, Fecar y otros pequeños grupos locales constituyen el Comité Cívico, el cual, junto con los representantes del gobierno local, desde mediados de la década de los ochenta se ha dedicado a luchar contra las grandes empresas madereras: al principio para hacerlas pagar regalías por la madera a los gobiernos municipales, y en los últimos tiempos, mancomunadamente con otros grupos locales y con cierto éxito, para expulsarlas.

Los motosierristas locales y los dueños de aserraderos ejercieron considerable influencia en el gobierno local incluso antes de la Ley de Participación Popular de 1994, la cual fortaleció su capacidad de decisión frente a otros grupos, como las empresas madereras de fuera. Uno de los fundadores de Astramar sirvió como alcalde en varias ocasiones antes de 1994 y en 1997 ocupó el cargo de alcalde interino, y varios de los miembros de Astramar y Aspifor eran parte del concejo municipal.

Aún no está claro si la ley de 1994 sirvió

también para potenciar a los colonos agrícolas y a los pueblos indígenas. En 1997 el concejo municipal contaba sólo con un colono y con nadie de las colectividades indígenas. Tradicionalmente, el control político ha estado en manos de la población urbana y en gran parte esto no ha cambiado, pero algunas señales indican que la participación de aquellos grupos es mayor que antes. A pesar de alguna controversia, los habitantes del pueblo estuvieron de acuerdo en nombrar, a finales de 1997, a un representante de Fecar como presidente del Comité de Vigilancia. Alrededor de la misma época, los alcaldes de Rurrenabaque y San Borja firmaron un acuerdo con el Concejo de Chimanes para crear un comité conjunto con el fin de respaldar la gestión del territorio indígena de Pílon-Lajas, comprometiéndose a ayudar a los Chimanes a conseguir patentes madereras, preparar planes de manejo forestal y negociar con las empresas madereras de fuera de la región, así como también apoyar las exigencias de territorio por parte de Chimanes y Mosetenes. Por su lado, los Chimanes acordaron no concertar ningún acuerdo con las empresas madereras fuera del marco de las disposiciones impuestas por la Ley Forestal de 1996.

El municipio creó su Unidad Forestal Municipal (UFM) a mediados de 1997 y contrató como personal a un director y dos agrónomos. Al poco tiempo, el gobierno holandés acordó financiar a la UFM y contratar a VSF para que le prestara asistencia técnica; esta entidad, además, la ayudó con transporte. El personal de la UFM participó en varios cursos de capacitación ofrecidos por el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible de Bolivia (Bolfor), financiado por Estados Unidos.

En 1997 el gobierno municipal recibió \$37.000 de la oficina de la Superintendencia Forestal por concepto de contribuciones impositivas y regalías (el municipio impuso también un tributo sobre la base del volumen de toda la madera extraída, aunque la ley no autoriza ese tipo de impuesto).

En lugar de coordinar debidamente con la oficina de la Superintendencia Forestal de la manera dispuesta por la ley, el gobierno municipal y sus UFM han tenido conflicto con ésta. Pese a varias solicitudes, la Superintendencia Forestal no dio al gobierno municipal la información completa respecto de los intentos de varias empresas para obtener concesiones forestales bajo la nueva ley. En una ocasión el gobierno municipal y el Concejo de Chimanes acusaron formalmente a una empresa de actividades madereras ilegales, sólo para descubrir más tarde que la Superintendencia Forestal las había autorizado.

Debido a la influencia de motosierristas y dueños de aserraderos en el gobierno local, el municipio ha expresado libremente su posi-

ción a una cláusula de la Ley Forestal de 1996 que prohíbe el uso de motosierras para aserrar madera, lo que también generó un ambiente de intensa polémica con la Superintendencia. Para discutir esta problemática, en junio de 1998 la Alcaldía convocó a una reunión a la que asistieron miembros de la directiva nacional de la Superintendencia Forestal, el vice ministro del MDSMA, representantes de las autoridades de cuatro municipios vecinos y jefes de organizaciones en representación de los motosierristas, colonos agrícolas y el pueblo indígena, en la que se acordó que los motosierristas podrían utilizar motosierras para el cuartero (tratamiento de la madera) siempre que contaran con planes de manejo forestal y se encontrara en trámite de aprobación su gestión para la conformación de ASL. El MDSMA y la Superintendencia Forestal se comprometieron a identificar bosques fiscales que pudiesen servir como reservas forestales municipales asignables a las ASL. Bolfor, entonces, preparó un mapa de todos los bosques fiscales en Rurrenabaque y lo presentó al gobierno municipal, lo que permitió a éste identificar una superficie de 43.102 hectáreas susceptibles de ser solicitadas como reservas forestales municipales, y en septiembre de 1998 presentó una petición formal al MDSMA.

Un total de nueve grupos locales, incluyendo Astramar y Aspifor, han informado a la UFM que desean permiso para explotar las reservas forestales municipales, pero antes de que la UFM pueda presentar oficialmente estas solicitudes al MDSMA los grupos deberán realizar algunas labores adicionales para satisfacer los requisitos.

Respecto de la Reserva de Biosfera Pílon-Lajas y el papel de VSF existe una controversia en el municipio: a pesar de que el plan de manejo de aquella protege estrictamente sólo una pequeña parte del área y contempla varios tipos de utilización del bosque en la superficie restante, muchos de los motosierristas y colonos agrícolas se oponen a cualquier restricción sobre sus actividades, tanto que, en mayo de 1996, estos últimos ocuparon las oficinas de VSF y secuestraron temporalmente a varios miembros de su personal. En respuesta a las tensiones que continúan hasta hoy, a comienzos de 1998 el MDSMA disminuyó gradualmente las funciones que desempeñaba VSF en el manejo de la reserva. El municipio se ha situado en una posición un tanto ambigua en estos conflictos: ha participado en el comité de administración de la reserva y ha colaborado con VSF en el establecimiento de una UFM pero, simultáneamente, ha hecho eco de muchas de las quejas de motosierristas y colonos contra VSF y la reserva.

Tercer caso: Villa Tunarí, Chapare

El municipio de Villa Tunarí, al noreste de Cochabamba, reclama y disputa con municipios vecinos 2.170.000 hectáreas (Johnson y Vélez, 1998). Consonantemente, el tamaño de su población está en duda: entre 66.676 y 81.496 habitantes según estimaciones de 1997. La gran mayoría de sus habitantes son pequeños agricultores colonos que han inmigrado de otras partes de Cochabamba y los Andes y viven en asentamientos rurales dispersos, dedicándose casi todos a la producción de coca y cultivos alimentarios. Ni siquiera el 10 por ciento de la población vive en los pueblos y hay menos de 3.000 yuracarés y mojeños, que son las poblaciones indígenas locales.

Pese a que algunas familias no indígenas se trasladaron a la región a comienzos de los años veinte y el gobierno comenzó allí programas de asentamiento en la década de 1960, el flujo más abundante de colonos agrícolas tuvo lugar a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Muchas de las familias vinieron para sacar provecho de los precios altos de la coca, el control estatal poco estricto sobre su producción y las tierras disponibles. Desde esta época el gobierno ha tomado medidas estrictas contra tal producción, los precios han bajado y son pocas las tierras que continúan sin ser reclamadas, por lo que la inmigración ha disminuido.

El municipio no tiene concesiones forestales o grandes empresas madereras. Las empresas madereras de menor escala y los motosierristas cortan madera en las fincas de los colonos, mayormente, y con frecuencia conciertan acuerdos con los sindicatos locales para construir o mejorar caminos, puentes, escuelas y otras instalaciones como retribución por la extracción que practican. Lo que más recolectan es maderas blandas para la construcción y para fabricar muebles en Cochabamba, en vez de caoba y cedro, como en Ascensión y Rurrenabaque.

Las organizaciones de poblaciones rurales más grandes y más poderosas en Villa Tunarí son la Federación Especial Campesina de los Trópicos de Cochabamba (FETCTC), con 13.000 miembros, y la Federación Especial de los Yungas de Chapare, con 32.000. La principal orientación de ambas es defender el derecho de sus miembros a plantar coca, contra los intentos del gobierno de limitar su producción.

Desde 1995, la FETCTC ha dominado el gobierno municipal: se presentó a las elecciones en la papeleta de Izquierda Unida y ganó una Alcaldía y cuatro de siete escaños en concejos municipales. La Federación Especial de los Yungas de Chapare ganó un quinto escaño. El presidente del Comité de Vigilancia local fue anteriormente dirigente de la FETCTC.

El presupuesto del municipio, que en 1997

era de \$2,2 millones, mayoritariamente se invirtió en educación, infraestructura urbana y caminos vecinales, destinando, además, \$24.000 a las actividades agrícolas y forestales, de los que se adjudicaron \$13.412 a la UFM.

El gobierno local estableció una UFM en julio de 1997 y contrató como personal permanente a dos jóvenes profesionales. La UFM ha dedicado la mayor parte de su energía a divulgar información acerca de la Ley Forestal de 1996, identificar las necesidades del manejo forestal de las comunidades y coordinar con otras entidades enfocadas a los bosques, como el proyecto de manejo forestal de la FAO y la Superintendencia Forestal, la cual, por cierto, ha aprobado dos planes de manejo forestal para sendas comunidades de colonos: Primero de Mayo y Marcelo Quiroga Santa Cruz, en apoyo de lo cual el gobierno municipal construyó un camino hasta Primero de Mayo y acordó comprar la madera aserrada que allí se produce para las construcciones municipales.

En respuesta a las quejas sobre los camiones que rompen los caminos locales, el gobierno municipal emitió una ordenanza prohibiendo a esos vehículos el uso de los caminos construidos o aprobados por el municipio, disposición que difundió mediante la televisión y la radio.

La única ASL que ha solicitado al municipio un área para dedicarla a extracción de madera es la Asociación de Madereros de Puerto San Francisco, que tiene 43 miembros. Mas tal área solicitada, que podría ser la última extensión de bosque fiscal en Villa Tunarí, ha sido también reclamada por una cooperativa agrícola local. Este conflicto el gobierno municipal debe resolverlo antes de presentar una solicitud oficial ante el MDSMA.

Villa Tunarí y otros dos municipios -Chimor y Puerto Villarroel- de la Cochabamba tropical, se unieron a finales de 1997 para crear una mancomunidad que cuenta ahora con reconocimiento legal y estatutos formales. Una de sus primeras actividades conjuntas fue protestar contra el retraso de la Superintendencia Forestal en la transferencia de los fondos que les debía de las tributaciones madereras: durante dos días, en diciembre de 1997, impidieron que unos 200 camiones madereros circularan en sus municipios, lo que llevó a negociaciones entre la Superintendencia Forestal, el gobierno departamental y los municipios, así como a un acuerdo relativo a fechas límites específicas y procedimientos para la transferencia de fondos. La parte de ingresos madereros de 1997 correspondiente a Villa Tunarí alcanzó los \$12.696.

Pese a las tensiones entre los municipios y la Superintendencia Forestal, en ciertos aspectos trabajan unidamente, por ejemplo en el

Grupo de Trabajo Forestal Interinstitucional organizado por el Proyecto Forestal de la FAO, donde también participan las empresas madereras, la Superintendencia Agrícola y la oenegé Ceres, basada en Cochabamba. Hasta la fecha, la principal actividad del grupo ha sido realizar la cartografía de las zonas de bosques fiscales en tres municipios a fin de ponerlas a disposición de las ASL o adjudicarlas como concesiones forestales.

El gobierno municipal no ha tenido una participación seria en las cuestiones que atañen a las áreas protegidas, aunque formalmente participa en el comité de administración del Parque Nacional Carrasco. Un factor que limita la participación municipal, tanto en el Parque Nacional Carrasco como en el Territorio Indígena Isiboro-Secur y las áreas protegidas, ha sido la inseguridad respecto de cuál es la porción de éstas que realmente se sitúa dentro de los límites municipales.

Cuarto caso: San Ignacio de Velasco

San Ignacio de Velasco está situado en la frontera con Brasil, al nordeste de Santa Cruz. El municipio abarca una superficie de 4.786.500 hectáreas, casi tanto como Costa Rica. No obstante, cuenta sólo con 36.000 habitantes, cuya mayoría vive en el pueblo principal o en comunidades rurales cercanas (Pacheco, 1998b). Los indios chiquitanos constituyen la mayoría de la población y su sustento proviene principalmente de actividades agrícolas de menor escala; sus tierras, que no pasan de 82.000 hectáreas, pertenecen mayormente a la colectividad (Cordecruz *et al.*, 1995).

Los bosques naturales y las sabanas cubren todavía casi la totalidad de las tierras, pero su bajo precio ha atraído recientemente ganaderos brasileños que en 1997 desmontaron entre 10.000 y 20.000 hectáreas de bosque para pastoreo.

Tanto la explotación forestal como las actividades ganaderas se tornaron más importantes a mediados de los años setenta, cuando el Gobierno de Bolivia mejoró el camino que conecta a San Ignacio con la ciudad de Santa Cruz. Entre 1975 y 1985, los madereros exportaron grandes cantidades de morado (*Machaerium scleroxylon*) a Brasil, para luego cambiar a la cosecha de soto (*Schniopsis* sp.) -para durmientes en las vías ferroviarias- y cuchi (*Astronium urundeuva*) -para postes de electricidad. En la actualidad, casi todo el maderero en el norte del municipio se concentra en la explotación de caoba, cedro y roble (*Amburana cearensis*), mientras que en el sur y en la región central tienen mayor importancia el soto, el cuchi y otras especies secundarias.

Hasta 1996, eran 14 las empresas madereras basadas en Santa Cruz que tenían contratos de explotación forestal en 2,3 millones de hectáreas en el norte de San Ignacio (Kraljevic, 1996). No obstante, desde que la Ley Forestal de 1996 entró en vigor han reducido su zona de concesiones forestales en un 80 por ciento. Ahora sólo quedan tres concesiones, con un total de 388.235 hectáreas. Los madereros de menor escala y basados en la localidad, extraen la mayor parte de la madera en las zonas central y sur. Habitualmente, estos madereros, u obtenían permisos para una sola corta en sus propias tierras o sus operaciones se daban completamente fuera del marco legal.

Por tradición, han sido los madereros mestizos, los ganaderos y los comerciantes del pueblo principal quienes han dominado la política local. La Ley de Participación Popular de 1994 no afectó esta situación, ni siquiera en circunstancias en que la mayoría de la población está constituida por los chiquitanos. Cada comunidad de éstos tiene su propio cabildo y cacique, pero la única organización que incluye representantes de más de una comunidad es la Asociación de Productores Minga, que ha evitado meterse en política.

Las principales organizaciones de mestizos son el Comité Cívico, la Asociación de Madereros de San Ignacio y la Federación de Ganaderos de San Ignacio. A comienzos de la década de 1980, el Comité Cívico y la Asociación de Madereros lucharon con entereza para forzar a las empresas madereras de fuera a que les pagaran regalías sobre la madera y para establecer una tributación local sobre las ventas de aquélla, lucha en la que llegaron hasta bloquear por un tiempo la carretera a Brasil. Estas medidas fueron parcialmente fructíferas dando como resultado algunos ingresos adicionales para las actividades de desarrollo del municipio, aunque muchas de las empresas no pagaron. En los últimos tiempos, no obstante, tanto el Comité Cívico como la Asociación de Madereros han actuado de manera menos dinámica.

El alcalde y los cinco miembros del Concejo en San Ignacio pertenecen a la élite local. En los primeros diez meses de 1997, el municipio gastó un poco más de \$1,2 millones, de los que más del 70 por ciento se invirtió en proyectos en el pueblo principal, adjudicándose solamente \$15.000 a proyectos agrícolas o forestales.

A lo largo de 1997, la participación del municipio en las cuestiones forestales no fue sino marginal. A comienzos del año cambió el nombre del Departamento de Parques y Jardines por Departamento Agroforestal, pero la única actividad del departamento consistió en administrar un pequeño vivero arbóreo. El gobierno municipal y la Superintendencia Fores-

tal trabajaron juntos para identificar a los ganaderos que realizaban el desmonte de los bosques sin permisos o patentes, siendo su razón principal, no detener la deforestación, sino aumentar los ingresos municipales con la venta de patentes. El municipio se hizo asesorar por la consultora IP-Latina, por la ACF y por el gobierno departamental sobre la forma de aplicar la Ley Forestal de 1996.

Con el apoyo de IP-Latina, San Ignacio se había unido ya con otros ocho municipios en el noreste de Santa Cruz para crear una mancomunidad a fines de 1996, cuyo objetivo inicial era administrar de forma conjunta un sistema rural de contribución territorial. En ese momento los municipios preveían que la mancomunidad tomaría parte también en las cuestiones forestales, pero esto no ha sucedido aún.

A principios de 1998, las cuestiones forestales habían recobrado algo de importancia en la agenda municipal de San Ignacio. El municipio creó su UFM y contrató a un guardabosque profesional. Casi al mismo tiempo, la Superintendencia Forestal devolvió \$91.563 que le debía a San Ignacio por las regalías, impuestos y emolumentos recaudados en 1997. Con el apoyo del Proyecto Bolfor y el gobierno de Santa Cruz, la UFM dedicó la mayor parte de su energía a la identificación de bosques fiscales que podría solicitar para reservas forestales municipales. En setiembre de 1998 presentó una solicitud formal de 259.897 hectáreas ante el MDSMA, el cual pidió a la UFM que clarificara y corrigiera ciertos puntos de la petición. Hasta la fecha, nadie ha organizado formalmente una ASL en San Ignacio ni se ha solicitado acceso a la reserva forestal municipal, aunque algunos madereros locales han dado los primeros pasos en esa dirección.

El gobierno municipal participa sólo marginalmente en la administración del Parque Nacional Mercado Noel Kempff, que abarca casi un tercio del municipio (1,5 millones de hectáreas) en un área aislada en el norte. El Gobierno de Bolivia estableció el parque en 1979 con una superficie de 541.000 hectáreas, en 1988 lo expandió a 706.000 hectáreas y en 1996 a 1,5 millones. La oenegé boliviana Fundación Amigos de la Naturaleza (Fan) administra el parque sobre la base de un acuerdo con el MDSMA. La oficina principal de Fan está situada en Santa Cruz y no realiza muchas actividades en común con el gobierno municipal. El comité de administración del parque se reúne muy esporádicamente y los representantes municipales toman rara vez parte en ellas. En 1997, Fan se comprometió con una empresa maderera a pagarle al municipio \$100.000 que ésta le adeudaba por concepto de regalías madereras a cambio de que la susodicha empresa cancelara su concesión forestal situada dentro

del parque. Además, Fan y el gobierno municipal se comprometieron a comprar conjuntamente tierras para tres comunidades cuyas actividades se vieron restringidas por la expansión del parque, y a proveerles servicios; mas a finales de 1997 aún no se había avanzado mucho en la ejecución de eso. Según parece, durante los últimos meses de 1998 las tres comunidades sufrieron contrariedades con las concesiones forestales locales de derechos para extraer palmitos.



Conclusiones

Los estudios de caso demuestran que la descentralización en Bolivia ha abierto nuevas oportunidades para que los grupos anteriormente marginados, como pueblos indígenas, colonos agrícolas y madereros de pequeña escala, puedan influir en las políticas forestales, mas tales oportunidades sólo se han podido aprovechar donde los grupos ya estaban bien organizados, en los otros lugares la descentralización no ha hecho más que fortalecer a la élite local.

Las empresas madereras de fuera han enfrentado crecientes dificultades como resultado de este proceso a medida que los recolectores de madera y los pueblos indígenas han buscado cancelar sus concesiones y los gobiernos municipales les han presionado para que paguen sus regalías madereras, las contribuciones al fisco y emolumentos. No obstante, las empresas continúan poderosas y el resultado final en varios casos clave permanece incierto.

Las reservas forestales municipales podrían servir para dar mayor acceso a los recursos forestales a los madereros de menor escala y situar a los productores informales dentro de un marco legal, pero para que esto suceda los municipios y los grupos locales tienen todavía que superar varios impedimentos de orden institucional, técnico y de organización. Hasta la fecha, las oenegés y los proyectos bilaterales han proporcionado algún apoyo para superar estos obstáculos, pero la ayuda por parte del gobierno central ha sido pobre.



Ha sido difícil determinar si los municipios han incrementado los beneficios que se desprenden de sus recursos forestales bajo el nuevo sistema. En épocas anteriores, las regalías madereras de costumbre no se pagaban directamente a los gobiernos municipales y no se sabe muy bien cuánto pagaban las empresas y en qué se empleaba el dinero. De conformidad con la nueva ley la Superintendencia Forestal ha transferido a los municipios sumas importantes de dinero que deberían utilizar principalmente en actividades de gestión forestal.

Los gobiernos municipales en áreas de mucho bosque tienen interés en las cuestiones forestales, pero su capacidad para abordarlas continúa siendo limitada. Las UFM cuentan con poco personal y en general carecen de información y transporte adecuados. De esto surge la interrogante de si los gobiernos municipales contarán alguna vez con suficiente masa crítica y continuidad para llevar a cabo sus funciones de modo eficaz.

Los municipios muestran poco interés en el manejo forestal sostenible y no hay muchas señales de avance inmediato en lo atinente a reducir la deforestación, reglamentar la administración de las concesiones o mejorar la gestión maderera de los cultivadores de menor escala. La actitud de muchos es ambigua respecto de las áreas protegidas, que son percibidas de doble filo: amenazantes y, a la vez, potencialmente beneficiosas para el sustento local.

Ninguna generalización puede esconder el hecho de que cada municipio enfrenta sus propios desafíos y tiene su propia dinámica; las diferencias entre los cuatro municipios reseñados son sorprendentes; los otros cinco casos examinados y no expuestos aquí son igualmente únicos. De hecho, uno de los principales objetivos de la descentralización es precisamente crear espacio para la diversidad.

Referencias bibliográficas

Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (Cordecruz); IP/GTZ; Fundación Martin Schmidt. 1995.

Plan Participativo de Desarrollo Municipal 1996-2000. Honorable Alcaldía Municipal de San Ignacio de Velasco. San Ignacio de Velasco, Bolivia.

Díez Astete, A. y J. Reister. "Etnias y territorios indígenas", en: Blanes, J. y M. Galindo (eds.). 1996. *Comunidades, territorios indígenas y biodiversidad en Bolivia*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (Cebem). La Paz.

Instituto Nacional de Estadística (Ine). 1993. *Resultados finales del censo nacional de población y vivienda de 1992*. INE. La Paz.

Johnson, J. y R. Vélez. "Villa Tunarí: Manejo forestal en un municipio cocalero", en: Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds.). 1998. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. Cedla; Cifor; Tierra; Bolfor. La Paz.

Kraljevic, I. 1996. *Estudio exploratorio del sector maderero local de la Provincia Velasco en el Departamento de Santa Cruz. Documento Técnico 48/1996*. Bolfor. Bolivia.

López, J. 1993. *Recursos forestales de Bolivia y su aprovechamiento*. Cooperación Técnica Holandesa. La Paz.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1995. *Memoria Explicativa. Mapa Forestal*. Secretaría Nacional de Recursos Naturales. La Paz.

Quiroga, M. S. y E. Salinas. 1996. *Minerales y madera, temas para el debate ambiental*. Grupo de Acción y Reflexión sobre el Medio Ambiente. La Paz.

Pacheco, P. 1998. *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla); Center for International Forestry Research (Cifor); Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (Tierra). La Paz.

Pacheco, P. "San Ignacio de Velasco: Madereros informales en el nuevo régimen forestal", en: Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds.). 1998b. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. Cedla-Cifor-Tierra-Bolfor. La Paz.

Pavez, I. "Rurrenabaque: Motosierristas y dilemas para la conservación de los bosques", en: Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds.). 1998. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. Cedla-Cifor-Tierra-Bolfor. La Paz.

Secretaría Nacional de Participación Popular. 1994. *Ley de Participación Popular*. SPP. La Paz.

Vallejos, C. "Ascención de Guarayos: Indígenas y Madereros", en: Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds.). 1998. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. Cedla-Cifor-Tierra-Bolfor. La Paz.

Veterinarios sin Fronteras. 1997. *Plan de Manejo 1997-2000*. VSF. La Paz.

