

- RIST, St. 2002: *Si estamos de buen corazón, siempre hay producción - Caminos en la revalorización de formas de producción y de vida tradicional y su importancia para el desarrollo sostenible*. La Paz, Ediciones PLURAL-AGRUCCO-CDE.
- RIST, St.; DELGADO, F.; WIESMANN, U. 2003: *Emergence of a Traditional Land Use System in Aymara Communities in the Perspective of Social Learning Processes*. In: *Mountain research and Development* (forthcoming).
- ROBINS, N., A. 1997: *El mesianismo y la rebelión indígena. La rebelión de Oruro en 1781*. La Paz, Bolivia, HISBOL.
- ROCHA, J. A. 1999: *Con el ojo de adelante y con ojo de atrás - Ideología étnica, el poder y lo político entre los Quechua de Cochabamba (1935-1952)*. La Paz, Ediciones PLURAL-UCB-UMSS.
- UNDP, 2000: *Building Capacity for a Sustainable Future, Models for National Strategies: Building Capacity for Sustainable Development*. Series Approaches to Sustainability. Thematic Study.
- WOODHILL, J.; RÖLING, N. 2000: *The Second Wing of the Eagle: The Human Dimension in Learning our Way to more Sustainable Futures. Facilitating Sustainable Agriculture*. In: *Participatory Learning and Adaptive Management in Times of Environmental Uncertainty*. N. Röling (ed.), Cambridge University Press: 46-71.

GOBERNANZA DE LOS BOSQUES Y CONSERVACIÓN EN BOLIVIA

Mare Hufty y Patrick Bottazzi***

* Profesor de Teorías y Prácticas de la Gobernanza, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED), Ginebra, Suiza.

** Doctorante NCCR-NS y asistente del IUED.

1. INTRODUCCIÓN

Bolivia es conocida esencialmente por sus montañas y su altiplano. En realidad, los bosques cubren casi la mitad del país, particularmente la región llamada de "tierras bajas". Bolivia es por lo tanto un país de bosques. Es también un país amazónico: sus bosques representan un 10% de la superficie de la cuenca amazónica.

Al ocupar una superficie importante y al cobijar ecosistemas únicos, el bosque boliviano es objeto de una competencia entre diversas funciones. Constituye un recurso económico de primera importancia para la industria de la madera, pero se la considera, a menudo, como una reserva de tierras potenciales para la agricultura, lo que provoca la competencia entre la forestería y la agricultura. Las industrias hidrocarburíferas y mineras codician también algunas zonas boscosas. Las poblaciones autóctonas o campesinas relativamente numerosas viven de sus recursos. Finalmente, los ambientalistas, nacionales o extranjeros, favorecen la declaratoria de reserva de las zonas biológicamente más interesantes y, en general, la reglamentación de los usos. Es inevitable que estos actores y los usos que hacen del bosque entren en conflicto cuando se interesan en las mismas zonas.

Para resolver estos conflictos, son necesarios arbitrajes entre los actores. Ellos toman la forma de leyes o reglas consuetudinarias y de prácticas específicas. Al nivel del Estado, las

autoridades políticas priorizan los usos para la formulación de políticas públicas, concretizadas a través de leyes, reglamentos, prácticas administrativas y medios simbólicos, como los discursos. El Estado boliviano implementó una legislación que se puede calificar de densa en materia de gestión forestal y de protección de los bosques. La Ley Forestal 1700 del 12 de julio del 1996, el Decreto 24453 de 1996 especificando la aplicación de la ley, así como ocho "normas técnicas" (reglamentos) constituyen lo esencial de este aparato legal que delimita en teoría las zonas de protección, las zonas de explotación comunitarias o comerciales, los territorios indígenas, los derechos de los interesados y los mecanismos de gestión. En su contenido, la orientación de estas normas se caracteriza particularmente por la voluntad de descentralizar localmente la gestión y de alcanzar un equilibrio entre protección y explotación.

Si se busca examinar la efectividad de la aplicación del dispositivo legal relativo a los bosques, se deben tomar en cuenta los efectos de diversas leyes: la Ley de Medio Ambiente (Ley 1333 del 1992), la Ley INRA (Ley 1715 del Servicio Nacional de la Reforma Agraria del 1996), la Ley de Participación Popular (Ley 1551 del 1993) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 del 1995), a las cuales hay que añadir las "capas arqueológicas" de leyes más antiguas que generaron prácticas diversas.

Este esfuerzo legislativo fue seguido por una reestructuración administrativa importante, conforme con su orientación conservacionista: Bolivia es uno de los únicos países en el mundo en tener un Ministerio de Desarrollo Sostenible. Además, el país se adhiere a la mayoría de las convenciones internacionales ligadas a la conservación de las especies: Convención sobre la Diversidad Biológica, Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, Convención sobre la Desertificación,¹ CITES y Ramsar,² Acuerdos Internacionales sobre los Bosques Tropicales de 1983 y 1994, etc.

El esfuerzo realizado para la conservación de los bosques es considerable. El sistema nacional de las áreas protegidas (SNAP) cuenta con 66 áreas protegidas de las cuales 21 son llamadas "de carácter nacional". La mayoría ha sido creada hace menos de 20

años. Además, la Ley Forestal alienta la explotación sostenible y Bolivia cuenta con una de las superficies de bosques naturales certificados más importantes del mundo, es decir, cerca de un millón de hectáreas según los criterios del *Forest Stewardship Council*.

Pero la implementación de este programa gubernamental choca, como en todas partes, contra la voluntad y la capacidad del aparato administrativo y contra lógicas de competición en el seno de diversas administraciones. Horizontalmente, entre ministerios u oficinas especializadas y sus relevos nacionales o internacionales, y verticalmente, entre los diversos niveles administrativos, pero también con las prácticas locales. No se puede asegurar la coherencia de las decisiones y cuando las decisiones son coherentes, su implementación no lo es.

Este artículo, basado esencialmente en una revisión bibliográfica y un trabajo de terreno, adoptará como hilo conductor una serie de interrogantes alrededor del bosque boliviano. ¿Cómo se presenta la gobernanza de los bosques en Bolivia? ¿Cómo explicar la implementación de un aparato legislativo tan importante? ¿De dónde viene el impulso inicial? ¿Cuáles son los mecanismos de difusión de las ideas ambientalistas? ¿Quiénes son los actores implicados? ¿Cuál es el alcance efectivo de su aplicación? ¿Cómo se articula con los otros aparatos legislativos destinados a regular los recursos naturales? Vamos a responder en cuatro partes. La primera precisará un cierto número de datos, la segunda describirá la historia del movimiento conservacionista nacional, la tercera analizará la influencia de los regímenes internacionales de la ayuda y de la biodiversidad, y la última examinará un caso específico, los efectos de la descentralización administrativa en la gestión forestal.

2. LOS BOSQUES BOLIVIANOS

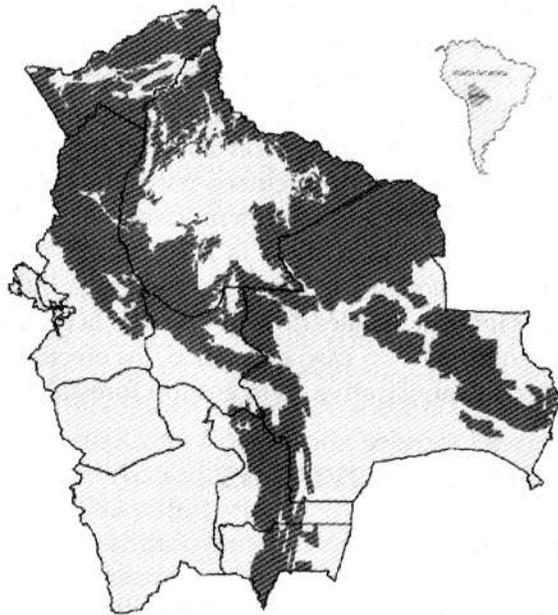
2.1 El sector forestal

De la superficie total del país, 109 millones de Has.,³ 53 millones de Has. están pobladas por árboles, es decir, el 48%

del territorio (Bolfor, 1998; Pacheco, 2003), de los cuales 40 millones se encuentran en las tierras bajas. Se puede categorizar como bosques tropicales húmedos a un poco menos de la mitad, es decir, a 22 millones de Has. Bolivia representa el 10% del total de los 8 millones de Km² de la superficie de la cuenca amazónica (Richards, 1997).

Los bosques comerciales, los bosques susceptibles de producir madera comercial de manera continua, categorizados como "tierras de producción forestal permanente", representan más o menos la mitad de los bosques del país (25 millones de Has., es decir, el 47%). Bolivia cuenta también con 30.000 Has. de bosques plantados (Cadefor, 2003), lo que es relativamente poco. El resto de los bosques conoce, según esta clasificación, una productividad potencial baja.

Figura 1
Tierras de producción forestal permanente



Fuente: Superintendencia Forestal de Bolivia.

El sector forestal representa a un 3% del PIB y el 4% del empleo, según las fuentes (CFB, 2002; USAID, 2002). Se estima la capacidad teórica de la producción industrial boliviana –su explotación sostenible– en 20 millones de m³ por año (Cadefor 2003). En los hechos, la producción es de más o menos 300.000 m³.⁴ Las exportaciones de madera alcanzaban a 108 millones de US\$ en 1999 (contra 31 millones en 1980), es decir, el 10% del total de las exportaciones bolivianas, el tercer lugar de las exportaciones no mineras después de la soya y las aceites comestibles. El sector hace ganar unos 12 millones de US\$ por año al Estado en diversos impuestos (CFB, 2002). Los principales problemas del sector son el bajo nivel tecnológico y la inseguridad legal (la ausencia de definición clara de los derechos, a menudo por efecto del "pluralismo jurídico", múltiples capas de derechos relativos al mismo territorio), pero sobre todo los costos a la exportación, que son hasta un 30% más caros que en Brasil para una calidad igual y obligan a una explotación muy selectiva: solamente se exportan las maderas de gran valor.

Aquello conlleva la búsqueda sistemática de especies de gran valor: mara (*swietenia macrophylla*), cedro (*cedrela odorata*), roble americano (*Amburana cearensis*), morado (*machaerium scleroxylon*). Lo que tiene por consecuencia su desgaste progresivo debido a la tasa lenta de regeneración. Este desgaste desvía a los productores hacia especies menos buscadas en los mercados o hacia regiones todavía intactas. La consecuente apertura de caminos forestales, abre la vía a los colonos agrícolas, a los cazadores o a los especialistas en prospección minera. El resultado es una "degradación" de las regiones de explotación de la madera, principalmente el Este y el Norte del Departamento de Santa Cruz (Chiquitanía), el Oeste y el Sur del Beni, los trópicos de Cochabamba, así como Pando.

Hacia fines de los años 1980, se podía considerar al sector forestal como poco eficaz, derrochando recursos, generando pocos ingresos para el Estado y caracterizándose por la ausencia de reglas claras, así como un alto nivel de conflictividad y

de corrupción. En Agosto de 1991, durante la Presidencia de Jaime Paz Zamora se declaró una "pausa ecológica histórica" anunciando que se iba a congelar la atribución de concesiones forestales y toda otra clasificación de tierras por cinco años y que se revisarán los contratos. Aunque no fue implementada, esta "pausa" señalaba simbólicamente la voluntad del Estado de retomar el control de las cosas. Esta situación presionó al gobierno del Presidente Sánchez de Lozada (1993-97) a reformar la industria a fondo. A ello se añaden las presiones de los grupos ambientalistas nacionales e internacionales.

La Ley Forestal de Julio del 1996 tuvo importantes efectos sobre el sector. Su principal objetivo fue desarrollarlo, pero de manera sostenible, es decir, preservando el recurso y asegurando un acceso equitativo a los beneficios de la explotación forestal, tres objetivos potencialmente contradictorios al nivel de la práctica.

En el plano administrativo, la ley creó un conjunto de instituciones especializadas: el Ministerio de Desarrollo Sostenible y del Medio Ambiente (MDSMA), un órgano de regulación de los recursos naturales (SIRENARE, independiente del Ejecutivo y dotado de su propio presupuesto, por lo tanto teóricamente protegido de las presiones políticas), un servicio encargado de su implementación (*Superintendencia Forestal*), y un órgano de financiamiento del desarrollo forestal (FONABOSQUE). Una de las medidas más importantes de esta ley, en relación a las tierras públicas, consiste en el hecho que las compañías de explotación forestales deben pasar de una tasa impositiva calculada en función a la cantidad de madera cortada (en metros cúbicos), a otra tasa proporcional a la superficie de las concesiones. Se limita estas últimas a 40 años y se deben renovar cada cinco años, después de una consulta técnica. Esta forma de tasación, además de la simplificación técnica que introduce, tiene la ventaja de reducir la posibilidad de vender madera en el mercado negro. Su efecto fue reducir de manera espectacular la dimensión nacional de las concesiones comerciales, de 20 a 5 millones de Has.

Otras medidas sobre las cuales volveremos ulteriormente, establecen el régimen de conservación, las reservas municipales y los derechos forestales de las comunidades indígenas o de propietarios privados.

2.2 Diversidad biológica

Bolivia cobija, por sus características geográficas y climáticas, algunas de las zonas más densas en diversidad biológica del mundo. Se han identificado 40 tipos de ecosistemas, más de 1.300 especies de pájaros, 18.000 de plantas vasculares (de las cuales 1.330 especies de orquídeas), 319 de mamíferos, 155 de anfibios, etc. (MDSP, 1997) con un endemismo que va desde el 1% para los pájaros (compartidos con los países vecinos) hasta un 74% para las cáceas. La zona de encuentro entre la Cordillera de los Andes y la Amazonía da nacimiento a ecosistemas de una diversidad biológica excepcional. La sucesión de ecosistemas forestales que caracterizan a esta zona fue clasificada por *Conservation International* como parte de un corredor que se extiende desde Vilcabamba hasta Amboró, que pertenece a su vez al *Tropical Andean Hotspot*, que comprende otras dos regiones y cuya protección está considerada como prioritaria al nivel mundial (CI-WB-GEF, 2001). El conjunto forestal *chiquitano* (del nombre de una etnia india), al Este de Santa Cruz de la Sierra es famoso por constituir el conjunto forestal seco intacto más grande del mundo (bosque semi-caducifolio).

2.3 Diversidad cultural

Se ha destacado igualmente la diversidad cultural del país. Al nivel nacional, los pueblos indígenas⁵ son mayoritarios, entre el 50 y el 60% de los más de 8 millones de bolivianos, según las fuentes, de los cuales unos 30% son quechuas y el 25% son aymaras.⁶ En contraste, los indígenas llamados de las "tierras bajas", que sólo representan el 2 o 3% de la población (entre 125.000 y 200.000 personas según las fuentes), cuentan con más

de 30 etnias, entre las cuales la más numerosa es aquella de idioma guaraní (50.000 personas) del Sur-Este. Los otros pueblos comprenden, entre otros, a los guarayos, los mosetenes, los moxeños, los tacanas, los sirionos y los yuracarés. A pesar de la discriminación histórica que, hoy en día, se traduce en los indicadores sociales más bajos que para el resto de la población, los pueblos indígenas supieron organizarse y ganar poco a poco un espacio político y ciudadano.

Se asocia por lo tanto el bosque, particularmente el de las tierras bajas o del pie de monte andino, como para los otros países de la región, con una alta diversidad biológica y cultural. Pero la extrema densidad biológica contrasta con poblaciones relativamente dispersas y los bosques sufren una fuerte presión antrópica: colonización agraria alentada por el Estado, que pone en conflicto a los migrantes indígenas del Altiplano con los de tierras bajas, con los buscadores de oro y los forestales, las empuja a las presas petroleras o gasíferas. Los intereses de la nación no coinciden necesariamente con los intereses de los pueblos indígenas.

2.4 Deforestación

En promedio, para el conjunto del país, la deforestación es moderada, 0,31% por año en los 20 últimos años, es decir, un promedio anual de 150.000 Has. (FAO, 2003), mientras que el promedio latinoamericano gira alrededor de los 0,7%. Pero esta estimación es criticable. No existe unanimidad alrededor de la definición de la FAO. Además, si se relaciona con la población de Bolivia, el ritmo de deforestación parece ser, en realidad, relativamente elevado (Steininger et al., 2001). Por otra parte, esta estimación no toma en cuenta la fragmentación de los bosques (Riitters y alii, 2000), que fragiliza ciertas especies y ecosistemas, y no rinde apropiadamente cuentas de las disparidades regionales. El ritmo de deforestación ha aumentado fuertemente, por ejemplo, en el Departamento de Santa Cruz donde se produce la mitad de la deforestación del país. La principal causa reside en la conversión de los bosques en

tierras agrícolas, en el pasado para el cultivo del arroz, de cítricos de la caña de azúcar y del maíz y más recientemente para el cultivo industrializado de la soya y la crianza de ganado. Según un estudio reciente, los bosques más amenazados están ubicados cerca de las carreteras y vías de comunicación, cerca de los mercados, contiguos a las zonas de colonización (en oposición a las áreas protegidas o a las concesiones) y cuya tierra es la más propicia para la agricultura (Kaimovitz et al., 2002).

Figura 2
Colonización agrícola, Departamento de Santa Cruz de la Sierra



Esta colonización data de los años 1980. Se trata de un proyecto de desarrollo agrícola, organizado por el Estado, que implica la relocalización de los migrantes del Altiplano. El diámetro de una "torta" es de más o menos 4 o 5 km. En el centro de cada una, se encuentra una escuela, una iglesia y un terreno de football. Las fajas rectilíneas son campos de cultura industrial de soya. Fuente: NASA Landsat Pathfinder Humid Tropical Deforestation Project, Geography Department, University of Maryland, 2000.

En otra región, el Chapare por ejemplo, la cultura de la coca, corolario de la migración de los mineros del Altiplano después de la privatización de las minas, es un importante factor de deforestación. Las consecuencias de la agricultura por chaqueos de las poblaciones indígenas, en cambio, parecen insignificantes (Steininger et al., 2001).

Las cifras obviamente no hablan de una realidad local y cotidiana a veces dramática: tierras indígenas invadidas por los madereros que buscan árboles de alto valor -casi tan pobres como aquellos a quienes perjudican-, concesiones ilegales o cuestionadas, complicidades de los jefes locales y de las administraciones, violencias físicas.

El gobierno nacional ha alentado la deforestación hasta hace poco, con el doble objetivo de explotación forestal y de desarrollo, por ejemplo en 1994, a través del Plan *Soberanía, Conservación y Desarrollo* en Pando, en el Norte del país. Numerosas concesiones atribuidas a las empresas forestales en esa época incluyeron tierras indígenas o de colonos (World Bank, 1993). Estos últimos, según la Ley Forestal de 1974, no tenían derecho sobre la madera ubicada en sus propias tierras, ¡lo que autorizaba el Estado a atribuir esa madera a las empresas forestales que podían explotarla legalmente! Esta situación, como podemos imaginar, ha generado importantes conflictos y ha acelerado la deforestación, los productores "informales" se apuraban en cortar los árboles antes de la llegada de las compañías.

3. EL MOVIMIENTO CONSERVACIONISTA NACIONAL

3.1 Los principios

La implementación de una densa legislación ambientalista y forestal en Bolivia, y el cuidado aportado a la conservación y a la perspectiva ecológica, se explican por la conjunción de dos series de factores, domésticos e internacionales. Estos logros

institucionales se deben sin duda a un contexto internacional propicio, pero no hubieran encontrado un terreno tan fértil sin la contribución de bolivianos integrados en redes de influencia científica y política, nacional e internacional.

Si se sigue el histórico reconstituido por Steinberg (2001), las primeras preocupaciones ambientales han abarcado la fauna, particularmente las vicuñas, y eso ya desde el principio del siglo XIX, cuando Simón Bolívar en persona prohibió su caza. Esta protección mítica así como numerosos decretos similares no impiden que la población de este camélido silvestre, buscado por su lana, haya desaparecido a ojos vista y eso, particularmente desde la distribución de armas automáticas a los campesinos durante la revolución del 1952! Armando Cardozo, Director del servicio en el Ministerio de Agricultura del Presidente Barrientos (1966-69), lanza las primeras medidas modernas de conservación al obtener, en 1968, del presidente un decreto de protección de este animal, pronto acompañado de una reserva (Ulla-Ulla) y de un tratado regional (Tratado de La Paz) ratificado por Perú, Chile y Argentina. El Ministerio de Agricultura se vuelve un lugar de iniciativas a favor de la conservación.

Un segundo hombre marca esta historia, Noel Kempff, director de los parques de la ciudad de Santa Cruz, que consciente de las amenazas que pesan sobre la Amazonía, hace una tentativa hacia el final de los años 1960 para promover la creación de tres parques nacionales. Utiliza para este fin un contacto familiar en el seno del Senado, pero fue en vano. Relanza la idea bajo el gobierno del General Banzer (1971-78), utilizando como intermediario a su hermano que ocupa un puesto clave y a amigos ligados con los militares. Activo en el plano internacional, organiza una conferencia sobre la Amazonía e invita a científicos extranjeros a venir a Bolivia. Obtiene una reserva de 1.500 Has. en 1971 (Huanchaca) y una segunda en 1973 (Amboró). Estos éxitos son la excepción de una tradición nacional de saqueo sistemático de los recursos naturales y de un contexto institucional difícil que se prolongará hasta los años 1980.

3.2 Las áreas protegidas

La primera comunidad de conservadores bolivianos proviene de las universidades, particularmente de los programas de biología fundados en los años 1970. El Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), fundado en 1978, estará en el centro de esta red, formando, mal que bien por la inestabilidad política crónica, una primera generación de científicos.

En 1983, dos grupos de militantes ambientalistas (SOBE y PRODNA) se asocian al Instituto de Ecología y al Museo Nacional de Historia Natural. Esta asociación se volverá, en 1985, bajo la impulsión y el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA). Esta asociación agrupa a los ambientalistas antes dispersos, lo que les otorga una capacidad de influencia decisiva en las políticas gubernamentales, un impacto mediático y les permite buscar fondos y profesionalizarse en el extranjero. A partir de ahí, las asociaciones ambientalistas locales se multiplican.

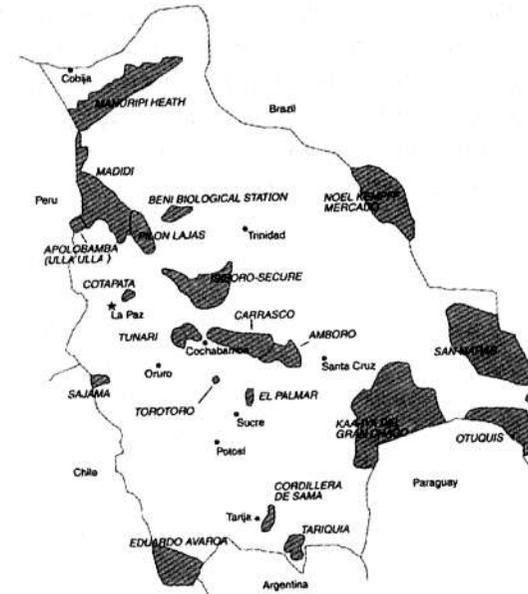
Mientras que se declaraba a la Reserva Huanchaca como parque nacional, ampliándolo a 50.000 Has. en 1979, Noel Kempff fue asesinado por traficantes durante un trabajo de campo, en 1986. Este trágico episodio da lugar a una movilización nacional. Al nivel departamental, el Comité Cívico de Santa Cruz compuesto por industriales, científicos, sindicalistas, etc., hacen presión sobre las autoridades. Se volvió a nombrar al parque, Parque Nacional Noel Kempff Mercado y, hecho rarísimo en los países en desarrollo, el gobierno departamental atribuye varias centenas de miles de dólares para su conservación. Se vuelve emblemático.

Otro ejemplo de trayectoria ligada a la conservación es la de Oviedo Suárez, presidente de la Academia Nacional de Ciencias y fundador en 1982 de la Estación Biológica del Beni, categorizada desde entonces, por la UNESCO, como reserva internacional de la biosfera. Comprende una parte del territorio de los chimanes que ya recibió una protección legal, y se

encuentra bajo tutela de la Academia de Ciencias de Bolivia, con un financiamiento del Estado.

Las áreas protegidas de Bolivia se extienden hoy en día sobre unos 17 millones de Has. Pero solamente 15 áreas protegidas (10,7 millones de Has., es decir, el 10% del territorio nacional) están dotadas de instrumentos administrativos y de guardias, por lo que se las puede considerar más como "parques en el papel".

Figura 3
Principales áreas protegidas de Bolivia



3.3 La Ley General de Medio Ambiente

El medio ambiente empieza a tomar lugar en el programa político nacional bajo la presidencia de Paz Estenssoro (1985-89). En ella, se crea una agencia gubernamental especialmente destinada a políticas ambientalistas. Bajo el siguiente gobierno, y en la perspectiva de la CNUED en Río, se vuelve un secretariado. El Director del Instituto de Ecología, Mario Beaudoin,

es invitado a dirigir una unidad de áreas protegidas en el seno de esta oficina. Él aprovecha de este puesto para concluir, en 1994, un acuerdo general con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), que dotará de varios millones de dólares a la red de parques del país mediante un fondo de desarrollo ecológico, el FONAMA.

La Ley General 1333 del Medio Ambiente de 1992 constituye un hito. Ella presenta como objetivos la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales (contemplando también los recursos minerales) ligados al desarrollo mediante el ordenamiento del territorio, así como la coherencia legal y administrativa. De cierta manera, retoma íntegramente las normas internacionales vigentes en ese entonces. Es en el marco de esta ley que se implementó el "Sistema nacional de las áreas protegidas" con un servicio encargado de su vigilancia. La hija del Presidente Sánchez de Lozada, bióloga de formación y lazo esencial entre la comunidad de los ecologistas y el mundo político, estará ubicada en su cabeza. La llegada de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia en 1993 da lugar a la creación de un Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que actúa de manera multi-sectorial. Sin embargo, éste fracasará al promover una ley de biodiversidad que implica un marco más global.

8.3 Reacciones populares

En la primera fase de la implementación de las áreas protegidas bolivianas, casi no se ha consultado a las poblaciones que viven en las zonas involucradas. Los resultados fueron numerosos conflictos locales, algunos de los cuales perduran.

La reserva Amboró, creada por iniciativa de Noel Kempff en 1968 y convertida en parque nacional, es uno de los casos en los cuales es difícil conciliar a las partes. Los campesinos quechuas establecidos en el parque protestan contra su expulsión, en nombre de la Reforma Agraria que otorga la propiedad del suelo al que la trabaja. Pero el director del parque, un

ornitólogo británico, contesta este derecho porque esos migrantes son de origen reciente y recomienda su expulsión antes de que se instalen definitivamente (Steinberg, 2001). En un país sensible a las intervenciones extranjeras como Bolivia, el conflicto se agudiza rápidamente. Los campesinos se organizaron y no fueron expulsados. Viven todavía en este parque de 600.000 Has. (PNUD, 2003).

En otro caso, que tendrá otro tipo de alcances, a los chimanos, moxeños, yuracarés y movimas no fueron consultados en el momento de la implementación de la reserva del Beni o de la creación de su zona tapón, mientras que tierras tradicionales fueron integradas al parque, todo esto conforme a una larga tradición de marginación de los pueblos indígenas de Bolivia (Steinberg, 2001). Durante las negociaciones en relación al ordenamiento de la región en 1986-89, los principales interlocutores eran las organizaciones ambientalistas nacionales, entre las cuales se encontraban la LIDEMA, el gobierno provincial y los representantes de la industria forestal local. Estos últimos, con la ayuda de la ITTO,⁷ consiguieron imponer su punto de vista y lograron entrar en las tierras indígenas para talar los árboles de mara que se encontraban allí.

Mientras que las movilizaciones quechuas o aymaras eran frecuentes desde los años 1970, en los años 1980 aparecieron las organizaciones de los pueblos indígenas de las tierras bajas, como el Centro de Pueblos Indígenas del Beni, la Asamblea del Pueblo Guaraní y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, que comprende unas 70 delegaciones de diferentes pueblos (Chiquitano, Chiriguano, Guarayo, Ayo-reo) para unos 250.000 miembros. Descontentos con los arreglos relativos al Parque del Beni y a los territorios adyacentes, los indígenas van a organizar, en 1990, una Marcha para el Territorio y la Dignidad sobre 800 Kms. de la Amazonía a los Andes. Si el objetivo inmediato consiste en detener la penetración de las compañías forestales y de los ganaderos en las tierras indígenas, el objetivo de fondo es un reconocimiento político y de sus tierras. La marcha es acogida de manera triunfal

por las organizaciones indígenas del Altiplano, quienes descienden para acompañarlos hasta La Paz. Ellos entablan una negociación directa con el Presidente Paz Zamora (1989-93), quien emite una serie de decretos para proteger sus tierras y los invita a participar en la redacción de una ley de pueblos indígenas. Los indígenas de las tierras bajas ganan, de esta manera, un reconocimiento simbólico y, por medio de esta lucha, se ponen al lado de las organizaciones nacionales de protección del medio ambiente, como LIDEMA, y también las redes indígenas internacionales que combinan el derecho a la tierra con los derechos humanos y la conservación.

4. APOYO E INTERVENCIONES EXTERIORES

La ayuda externa se vuelve determinante en el programa de medio ambiente boliviano después del 1994. Ella permite a los conservacionistas cambiar de escala. Las universidades extranjeras proveen consultoría especializada, las cooperaciones bilaterales y los organismos multilaterales proveen importantes fondos. Las ONGs extranjeras proveen fondos, ideas y consultorías especializadas.

La red boliviana de áreas protegidas se beneficia actualmente de un fondo de 15 millones atribuidos por el GEF en 2001 (*Sustainability of the National System of Protected Areas Project*) y el país se beneficia desde principios del 2004 de 108 proyectos *Small Grants Programme*, administrado por el PNUD en el marco del GEF.

El apoyo del programa Bolfor (USAID) es determinante para el apoyo al proceso legislativo forestal y la certificación de los bosques. Es después de un seminario organizado en 1995 que este programa toma importancia (Steinberg, 2001). Bolfor redactará la primera versión de la Ley Forestal del 1996, en colaboración con los ambientalistas de la LIDEMA y la industria forestal.

Bolivia fue uno de los países pioneros en lo que se refiere a la certificación de la explotación forestal. Desde 1994, este país

ha implementado un proceso voluntario de adhesión a los estándares del Forest Stewardship Council (FSC). En 2001, era el país dotado de la superficie más amplia del mundo de bosques naturales tropicales certificados, casi de un millón de Has. Es destacable que el primer bosque certificado haya sido un bosque indígena (la TCO de Lomerío con 53.000 Has.). En efecto, los estándares bolivianos de certificación incluyen la resolución de los conflictos y medidas para promover organizaciones comunitarias.

¿Cómo explicar este entusiasmo para la certificación de parte de los empresarios privados y del Estado? Según Contreras y Vargas (2002), se trata de una situación que califican de *win-win*, de la cual todos los actores se benefician. Por una parte, con la nueva Ley Forestal, el manejo sostenible de los bosques se vuelve inevitable para los productores forestales. Luego, de un plan de manejo sostenible a la certificación sólo hay un paso que permite obtener una ventaja en los mercados internacionales. Aunque los precios no son necesariamente más elevados, la certificación permite conservar los mercados sensibles a esta calidad. Por otra parte, los bosques certificados no están sometidos a una auditoría del Estado, sino a las empresas de certificación, los forestales prefieren esta solución a una confrontación con la burocracia nacional. Además, la certificación vuelve más positiva la imagen de los forestales, lo que podría ser una valiosa ventaja en una estrategia de ordenamiento del territorio (Jack, 1999). En lo que concierne al Estado, la certificación libera recursos imprescindibles para el control de los planes de ordenamiento forestal.

Sin embargo, según un informe de la Rainforest Foundation (2002), una ONG británica dedicada a la protección de los bosques tropicales, dirigida por Marcus Colchester, la certificación sufre numerosos problemas que impiden garantizar en los hechos la sostenibilidad ambiental o las buenas condiciones sociales de producción. La certificación se popularizó demasiado rápidamente como para poder controlar seriamente la calidad y la ausencia de sanciones favoreció el no-respecto a las normas para las empresas que obtuvieron la certificación. Ade-

más, los organismos de evaluación de los estándares del FSC, que son nacionales, se encuentran, a menudo, muy cercanos a la industria. La certificación tiene el riesgo de engañar al consumidor, concluye el estudio.

Los principios del Forest Stewardship Council

EL FSC tiene 10 requerimientos específicos de certificación que habilitan para ser aprobado.

- 1) Conformidad con la ley y los principios de FSC.
La administración de FSC debe respetar todas las leyes del país en el cual ellos se encuentran, además de todos los tratados internacionales y acuerdos firmados por el país en cuestión, así como con todos los principios de FSC.
- 2) Plan directriz.
Un plan directriz apropiado en escala e intensidad para el funcionamiento debe ser redactado, implementado y cumplido en las fechas establecidas. Los objetivos de largo plazo y los logros deben estar claramente especificados.
- 3) Monitoreo y evaluación.
El monitoreo debe ser conducido, adecuando la escala y la intensidad de la administración del bosque, para aquilatar la condición del mismo, el rendimiento de la producción, la custodia y sus impactos sociales así como medio ambientales.
- 4) Impactos medio ambientales.
La administración de los bosques debe conservar la diversidad biológica y asociarla con los recursos hidrocarbúricos, el suelo, el frágil ecosistema, el paisaje y a la vez mantener las funciones ecológicas y la integridad del bosque.
- 5) Tenencia, derechos de uso y responsabilidades.
La tenencia a largo plazo, el uso de derechos de la tierra y los recursos forestales deben ser claramente definidos, documentados y legalmente establecidos.
- 6) Derechos de los indígenas.
Los derechos legales y tradicionales de los indígenas el uso y administración de las tierras, territorios y recursos deben ser Reconocidos y respetados.
- 7) Relaciones comunitarias y derechos de los trabajadores.
Los trabajos forestales deben mantener o incrementar a largo plazo lo social y económico, como ser el bienestar de los trabajadores y las comunidades locales.
- 8) Beneficios del bosque.
Las operaciones de administración de los bosques deben fomentar el uso eficiente de sus múltiples productos, asegurar la viabilidad económica y los beneficios medio ambientales y sociales.
- 9) Mantenimiento de los valores de conservación forestal.
La administración de los valores de conservación forestal debe mantener o incrementar los atributos que definen los bosques.
- 10) Plantaciones.
Las plantaciones deben ser planificadas y administradas de acuerdo a los principios 1-10.
Mientras las plantaciones puedan ofrecer beneficios sociales y económicos, puedan contribuir a satisfacer las necesidades de productos forestales que tiene el mundo; ellas podrían reducir las presiones y promover la restauración y conservación de los bosques naturales.

Los problemas internos de las organizaciones extranjeras a veces juegan un rol: por ejemplo, la escisión de una parte de los militantes de una de las organizaciones de protección del medio ambiente norteamericana no gubernamental más importante, The Nature Conservancy, en una nueva organización, Conservation International. Esta nueva ONG busca un " nicho ecológico ", una legitimidad. Escoge implicarse en el primer programa de intercambio deuda-naturaleza, en Bolivia. Después de la negociación de un acuerdo complejo, compra, en 1987, una parte de la deuda boliviana al Citybank por la suma de 650.000 US\$ y la entrega al gobierno boliviano a cambio de su financiamiento de actividades ambientalistas. Este financiamiento, asociado a fondos de USAID, permitió crear zonas tapón del Parque del Beni, es decir, 1,2 millones de Has. del bosque chimane. Esta operación conocerá un reconocimiento mundial.

Otra operación innovadora consistió en entregar, en 1997, siete millones de dólares americanos, donados por una empresa de energía de los Estados Unidos, American Electric Power, para la extensión del Parque Kempff, en el marco de la convención sobre el cambio climático y en nombre de la compra del derecho de emisión de carbono. Esta operación es facilitada por The Nature Conservancy. Permite a American Electric Power "secuestrar carbono" y de esta manera no equipar sus fábricas con filtros más costosos.

5. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y GESTIÓN FORESTAL

Desde el final de los años 80, varias reformas jurídicas han redefinido el papel de las colectividades locales en lo que concierne a la gestión del espacio público. La primera reforma significativa ha sido la aplicación de la Ley de Municipalidades de 1985 que volvió obligatoria la elección de los alcaldes mediante el sufragio universal. Sin embargo, esta Ley no preveía un instrumento de control popular y era ineficaz en lo que se

refiere a la participación política en los medios rurales. El Estado boliviano mantenía su tradición centralizada secular. Sólo fue con el nuevo periodo de popularidad del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en particular gracias a su alianza con el Movimiento Indígena Revolucionario Tupak Katari, en 1993, que se puso en marcha un importante proceso de cambio. Esta alianza facilitó considerablemente el reconocimiento de los pueblos indígenas de Bolivia en el seno de la nación (Lavaud, 1998). Es también el principio de una ampliación de la participación popular en las decisiones políticas.

La Ley de Participación Popular de 1994 (LPP)⁸ así como la Ley de Descentralización,⁹ un año más tarde, son los productos de una alianza entre los partidos políticos (principalmente el MNR). Según algunos analistas, estas reformas habrían permitido a Bolivia emprender un proceso de democratización significativo (Centellas, 2000). Otros verán en ellas una estrategia gubernamental para eliminar las "corporaciones de desarrollo" de las organizaciones campesinas creadas en los años 60 para promover el desarrollo regional. Éstas adquirieron una gran autonomía política y empezaron a estimular los movimientos secesionistas reivindicando la necesidad de acordar más independencia a los departamentos (Lavaud, 1998).

La Ley de Participación Popular (LPP) introduce cambios importantes. Reconoce la identidad jurídica de las 311 municipalidades repartidas en los nueve departamentos que constituyen el territorio boliviano.¹⁰ Las competencias territoriales de estas municipalidades se extienden más allá de los centros urbanos, en el conjunto de las secciones de provincias (Art. 12 I) y ellas administran de hoy en adelante los catastros rurales además de los catastros urbanos. Por otra parte, reciben ahora el 20% del presupuesto nacional en función de la prorrata de su población. Además de estos importantes ingresos, están autorizadas a levantar un impuesto sobre la propiedad rural y urbana (Art. 19). En el plano de las organizaciones locales, la LPP "reconoce, alienta y consolida el proceso de participación popular de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas

en la vida jurídica, política y económica del país" (Art. 1). Por ello, las comunidades locales deben seguir un proceso formal de reconocimiento como "Organizaciones Territoriales de Base" (OTB), estatuto que acompaña de la formación de "Comités de vigilancia", constituidos por personas designadas para controlar la acción de las autoridades comunales.

En materia de forestería, las Leyes de Participación Popular y de Descentralización son muy poco explícitas. Simplemente invitan los municipios a participar a los comités de ordenamiento de las áreas protegidas, pero no dan precisiones en lo que concierne a las modalidades de gestión de los bosques, particularmente en lo que se refiere a la repartición de los ingresos. Esta laguna se encuentra en el origen de un conjunto de reivindicaciones provenientes de las colectividades locales (municipalidades, prefecturas). Antes de la Ley Forestal, el Decreto N°11686 del 1974 acordaba el monopolio forestal al Estado que otorgaba concesiones a compañías privadas para un período de uno a cinco años. El Centro de Desarrollo Forestal tenía por funciones otorgar patentes a los diferentes usuarios y cobrar las tasas de abastecimiento que se pagaban directamente en una caja central.

A partir de 1994, las colectividades locales, apoyadas por organizaciones de la sociedad civil presionan el gobierno central para beneficiarse localmente de los retornos económicos de la explotación de los bosques (Pacheco, 2003). En este contexto político se promulgó la Ley Forestal de 1996 que define nuevas competencias para las colectividades locales y que pone un punto final al Centro de Desarrollo Forestal, que tenía fama de corrupción y de ineficacia (Contreras-Hermosilla & Vargas Ríos, 2002). Uno de los principios fundamentales de la nueva Ley es que la gestión sostenible de los recursos forestales es posible gracias a una gestión racional de "proximidad". Introduce principalmente una percepción productivista de la gestión forestal y se esfuerza por implicar a las colectividades locales para que se encarguen de los planes de desarrollo locales creando estímulos financieros. En esta lógica, la conservación

de los recursos forestales sólo es accesible si permite generar beneficios a largo plazo. El contenido jurídico de la Ley Forestal de 1996 consiste luego en crear las condiciones-marco favorables a una explotación controlada y sostenible de los bosques, una línea de acción muy similar a la política de la FAO.

Paralelamente a las reformas forestales, se han operado importantes cambios jurídicos a nivel de la propiedad agraria. Lo referente a las tierras es uno de los componentes más importantes de las reformas de 1994 emprendidas por el gobierno Sánchez de Lozada. Al crear el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) con la ayuda de un financiamiento de 20 millones de dólares del Banco Mundial, Sánchez de Lozada vuelve a plantear el debate de la modernización de la agricultura más de 40 años después del fracaso de la Reforma Agraria de 1953.¹¹ La principal atribución del INRA es distribuir o redistribuir equitativamente las tierras. Por otra parte, crea una nueva categoría de título de tierras llamado Territorios Comunitarios de Origen (TCO), considerado como "los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y las comunidades indígenas y originarias, a las cuales tienen tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de manera a asegurar su sobrevivencia y su desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, distribuidos por comunidad o por conjunto de comunidades [...]" (Art. 41.5).

Esta nueva reforma agraria no concluyó para nada pero se desarrolla más bien como un largo y conflictivo proceso de equilibrios entre diferentes grupos sociales. En 1996, sobre más o menos 14 millones de Has., que han sido objeto de una demanda, 11 millones han sido declaradas en proceso de regularización y solamente 1,6 millones de Has. han sido totalmente formalizadas (Herrera, Cárdenas, Terceros, 2003:35). Los procedimientos de regularización de títulos de tierras son muy onerosas y requieren de mucho tiempo. Además, las zonas declaradas TCO se superponen a menudo a las tierras de otros usuarios y generan numerosos conflictos.

Por otra parte, la Ley INRA autoriza la venta de tierras en favor de extranjeros, lo que suscita en los agricultores el temor al despojo de sus tierras según una lógica mercantil que los pondría en una situación de desventaja (Franqueville, 2000: 179). Al contrario, G. Flores considera que la definición de un estatuto de tierra comunitaria inalienable puede incrementar la presión sobre los recursos naturales al alentar las prácticas extensivas y bajando artificialmente el precio de las tierras en los mercados de tierras (Flores, 1999: 1-8). Finalmente, la Ley INRA no siempre permite definir claramente la articulación entre propiedad comunitaria y propiedad individual al nivel de los Territorios Comunitarios de Origen. En efecto, la apropiación comunitaria de la tierra no es una característica perfectamente homogénea de las poblaciones indígenas de Bolivia. Desde la época pre-colonial hasta hoy en día, la propiedad comunitaria y la propiedad individual se combinaron en unos sistemas complejos de tenencia de la tierra. Con la Ley INRA, este estilo de combinación no encuentra su reflejo jurídico e impone a las comunidades una difícil elección (Hernáiz & Pacheco, 2001).

Si tomamos en cuenta el conjunto de estas reformas, se puede definir al régimen forestal boliviano como una combinación entre las leyes de Descentralización, la Ley Forestal y la Ley INRA. Modifica sensiblemente el papel de las colectividades locales en la gestión de la forestería. Los municipios disponen actualmente del 20% de los bosques públicos que se encuentran en su jurisdicción. Estas áreas forestales municipales pueden ser distribuidas como concesiones a pequeños productores, constituidos en "asociaciones sociales locales" (ASL), sobre la base de un plan de gestión forestal establecido con las autoridades municipales. Así, esta opción permite a los pequeños productores forestales comunales acceder a los recursos forestales aunque no dispongan de fondos suficientes y de equipamientos para administrar grandes concesiones.

Para establecer sus planes de gestión forestal, los municipios deben crear "Unidades Forestales Municipales" consti-

tuidas por ingenieros agrónomos. Estas unidades tienen por función principal apoyar a los pequeños productores en los diferentes procedimientos de formulación y de validación de los planes de gestión forestales. Sin embargo, los municipios raramente disponen de recursos humanos suficientes. Las dificultades para cobrar la totalidad del monto de las tasas forestales (patentes) debilitan también la motivación para invertir en este sector. Para numerosos municipios controlados por poblaciones urbanas, el sector forestal no es prioritario. Las inversiones necesarias a la constitución de las Unidades Forestales Municipales siguen siendo muy aleatorias de un municipio a otro. Muy a menudo faltan los fondos para elaborar planes de utilización de los suelos. Las exigencias burocráticas son tales que los municipios tienen grandes dificultades en obtener la regularización de sus áreas forestales, que permitan a los productores locales emprender su explotación. En estos casos, la Superintendencia Forestal tiene la posibilidad de retener los fondos que proceden de los impuestos forestales si un municipio no desarrolla las infraestructuras de gestión del sector forestal previstas por la ley (Pacheco, 2003).

Actualmente, los impuestos profesionales de abastecimiento forestal son compartidos entre el municipio (25%), la prefectura (35%), el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (10%) y la Superintendencia Forestal (30%). En lo que se refiere a los impuestos profesionales de desmonte, se comparten entre el municipio (25%), la prefectura (25%) y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (50%). En la práctica, numerosas dificultades impiden el buen funcionamiento de este modo de cobranza, particularmente al nivel de la Superintendencia Forestal, que carece de legitimidad y de capacidad operacional. La pesada burocracia y los costos generados por la formulación de planes de gestión, mantienen vigentes las prácticas de desmonte ilegal que siguen siendo menos onerosas y más rápidas que los procedimientos formales. Las Unidades Operativas Locales (UOL) de la Superintendencia no tienen los medios logísticos para hacer respetar las normas forestales. Hay que admitir que

la dependencia financiera de la Superintendencia al cobro de los impuestos plantea la cuestión del modo de financiamiento de este tipo de institución de interés público.

La ausencia de claridad a nivel del proceso de regularización de las tierras emprendida por el INRA desde 1996 es otro factor que retrasa los procedimientos de afectación de las zonas forestales a grupos locales. Numerosos casos de superposición de tierras conllevan conflictos importantes e impiden todo procedimiento de formalización (Hernáiz & Pacheco, 2001).

Con la nueva ley forestal, los municipios también tienen que participar en el comité de gestión de las áreas protegidas. Sin embargo, esta nueva disposición no clarificó las competencias de los municipios. Algunos, controlados por lobbies de los pequeños productores forestales, han demostrado su hostilidad en relación al establecimiento de un área protegida bajo su jurisdicción. Por ejemplo, en la reserva de biosfera y territorio comunitario Pilón Lajas ubicada en el Departamento del Beni, las autoridades locales han ejercido presiones para autorizar el uso de la sierra mecánica que la ley había prohibido anteriormente (Pavez, 1998).

Las autoridades locales durante mucho tiempo han sido refractarias a la Ley Forestal que consideran como destinada a apoyar los intereses de las grandes compañías forestales en detrimento de los pequeños productores. Sin embargo, parece que el enrarecimiento de las maderas de gran valor, así como el potencial económico representado por el ecoturismo han modificado fuertemente esta tendencia. Se observa actualmente una trashumancia sectorial importante hacia el ecoturismo que representa un potencial económico muy importante. Los diferentes agentes locales han modificado sus discursos sobre los recursos forestales. De una ecología productivista, la mayoría de los agentes económicos están introduciendo un componente ecológico en sus actividades forestales. Para muchos, la crianza y el corte ilegal de maderas preciosas se combinan con el ecoturismo. La opción "ecoturística" no es, sin embargo, una

panacea puesto que la tasa de crecimiento elevada del sector pone en peligro su sostenibilidad ecológica por la falta de medios de control adecuados.

Es obvio que la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos locales está muy ligada al régimen forestal. Planteamos la hipótesis que, las normas sobre las áreas protegidas así como aquellas que definen los Territorios Comunitarios de Origen, son el soporte de una nueva ciudadanía indígena. Esta dinámica de refuerzo es el resultado de una alianza entre las organizaciones internacionales de conservación y las organizaciones indígenas en plena expansión. La COICA creada en 1984 ha jugado un papel importante durante la Cumbre de la Tierra en Río, en 1992, para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios (Morin, 1992). A la misma época, en Bolivia, la Marcha por el Territorio ha llevado a los pueblos indígenas del Oriente boliviano (Cuenca amazónica) a obtener la inmovilización de más de 16 millones de Has. en zonas forestales (Pacheco, 2002). Este movimiento ha permitido la organización de una federación indígena nacional (CIDOB) ligada a las federaciones regionales.

A pesar del vigor de estos movimientos en el plano internacional y nacional, los pueblos indígenas casi no llegan a ser representados al nivel de los gobiernos municipales. Esta dificultad se explica muy claramente por un sistema político sectario y organizado en función a criterios étnicos que sigue siendo todavía muy hermético (Lavaud, 1998). Es particularmente en el caso del Oriente boliviano, donde los pueblos indígenas amazónicos cohabitan con poblaciones mestizas (cambas) y colonos quechuas o aymaras que provienen del altiplano andino (kollas). Asimismo estos últimos son cada vez más numerosos y esta dominación numérica vuelve cada vez más difícil la representación de los nativos al nivel de los municipios: no consiguen hacer respetar su modo de gestión del bosque. En la región del Beni, los lobbies forestales mestizos y andinos apoyados por el poder municipal o por sindicatos de colonos, no dudan en alentar el corte ilegal de la madera más allá de los

límites de las reservas y de los territorios comunitarios. En este contexto, los pueblos indígenas se ven obligados a autorizar la explotación de los recursos ubicados en sus territorios a cambio de un impuesto bajo, a veces pagado bajo forma de alcohol. Este fenómeno explica el actual proceso migratorio de estos pueblos hacia las áreas protegidas, última barrera frente al modo de vida consumista.

El régimen forestal boliviano, por lo tanto, ha conllevado numerosos cambios en lo que concierne a la definición del papel y las competencias de las colectividades territoriales. Pero estas últimas no siempre llegan a posicionarse de manera clara en este proceso, debido a su complejidad y a la densidad de las relaciones entre lo económico y lo político, y de la confusión entre las responsabilidades públicas y los intereses privados de las personas que se encuentran en puestos de autoridad al nivel local.

6. CONCLUSIÓN

El ejemplo boliviano desmiente, a primera vista, la idea de que los países en desarrollo son demasiado pobres para preocuparse seriamente del medio ambiente. Muestra también la importancia de un movimiento ambientalista nacional en la implementación de un programa de conservación a gran escala. La ayuda externa ha sido determinante, pero no explica por sí sola la dinámica ambientalista y forestal en Bolivia.

Este país ha emprendido una reforma fundamental, con un alcance excepcional para un país en desarrollo, de su gestión del medio ambiente natural y en particular de su régimen forestal. Los cambios institucionales son importantes, en particular en el campo de la gestión forestal y de las áreas protegidas. La "modernización" y la profesionalización son innegables. Las reglas son más claras. Las empresas del sector se adaptan a este nuevo juego y las comunidades indígenas se encuentran probablemente entre los beneficiarios de estas reformas.

Sin embargo, la aplicación de las reformas es desigual en las diversas regiones del país y los recursos hacen falta para controlar el conjunto del territorio. Tampoco es seguro que la voluntad política sea constante. Numerosas cuestiones quedan por resolver, tales como la superposición de los territorios indígenas y municipales, los conflictos de legitimidad entre las instituciones a todos los niveles, las carencias de competencia técnica de las Unidades Forestales Municipales, la falta de ingenieros forestales, la politización de los municipios que les conduce a ubicarse del lado de las compañías forestales buscando obtener concesiones sobre los territorios indígenas, etc.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el desarrollo de un modelo de análisis para rendir cuentas del proceso de institucionalización queda por perfeccionar. La literatura está constituida sobre todo por enfoques formalistas, generalmente producidos por técnicos (ingenieros por ejemplo). Las entidades puestas en relación son aquellas descritas por la legislación que se busca promulgar. Por lo tanto, existe una necesidad muy fuerte de categorías sociológicas de análisis.

El proceso de institucionalización en curso no es un fenómeno homogéneo que toma lugar en un terreno virgen. La Ley Forestal sólo existe desde hace menos de 10 años. Coexiste entonces con otras numerosas instituciones locales. Las prácticas que resultan de ello pueden ser contradictorias. Por lo tanto, sería interesante analizar las instituciones y las prácticas preexistentes para ver como se entremezclan los conjuntos normativos. Un análisis dinámico es, por consecuencia, una herramienta indispensable, en la medida en que no fija categorías a priori para delimitar lo social pero se basa en interrelaciones directas entre los agentes locales.

1 Convención de las Naciones Unidas sobre la lucha contra la desertificación en los países gravemente afectados por la sequía y/o la desertificación, particularmente en África (1994); Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional particularmente como hábitats de los pájaros de agua (1971).

- 2 Convención de Washington sobre el Comercio Internacional de las Especies de Fauna y de Flora Silvestre amenazadas de Extinción (1973).
- 3 Una hectárea es igual a 10.000 metros cuadrados.
- 4 Se trata de la producción legal, la producción ilegal parece importante.
- 5 Existe un debate alrededor de la designación "autóctona", "indígena" o "nativo" para designar a los descendientes de los pueblos originarios (precolombinos) de América. En este texto, consideramos estas nociones como sinónimas.
- 6 Los mestizos representarían el 35% de la población y los blancos el 10%.
- 7 International Timber Trade Organization, organización internacional de la ONU dominada por los países consumidores de maderas tropicales y fuertemente influenciada por la industria (Gale, 1998), que invirtió un millón de dólares en una tentativa de compensación de las poblaciones indígenas, que parece haber resultado en un desastre.
- 8 Ley de Participación Popular N°1551 del 20 de abril del 1994.
- 9 Ley de descentralización N°1654 del 28 de julio del 1995.
- 10 Actualmente se cuenta con 314 municipios.
- 11 Esta reforma había desmantelado el régimen de las haciendas y favorecido una parcelación excesiva de la propiedad, particularmente en el altiplano andino (Cortes, 2002 ; Chonchol 1995).

BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA FORESTAL DE BOLIVIA (CFB) 2002: *Strategic Plan for the Bolivian Forestry Sector*, [Online] www.cadefor.org/en/sectfor/eplan_en.pdf
- CENTELLAS, M. 2000: *Decentralization and Democratization in Bolivia*, Paper for the 22nd International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, 16-18 de Marzo.
- CHONCHOL, J. 1995: *Systèmes agraires en Amérique Latine. Des agricultures préhispaniques à la modernisation conservatrice*, Paris, IHEAL.
- CONTRERAS-HERMOSILLA, A. and VARGAS RÍOS, M.T. 2002: *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*, Forest Trends-CIFOR.
- CONTRERAS-HERMOSILLA, A. and VARGAS RÍOS, M. T. 2002: *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*, CIFOR, Forest Trends, Washington, D.C.

- CORTES, G. 2002: *L'accès aux ressources foncières, enjeu de l'émigration rurale andine*, in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 18 (2): 83-104.
- FAO 2003: *Situation des forêts du monde. Rapport annuel*.
- FLORES, G. 1999: *La Ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?*, *SD dimensions*, FAO [Online] <http://www.fao.org/sd/Spdirect/LTan0033.htm>
- FRANQUEVILLE, A. 1994: *Les 500 ans et l'identité indienne en Bolivie*, *Cahier des sciences humaines*, 30 (3): 475-495.
- FRANQUEVILLE, A. 2000: *La Bolivie, d'un pillage à l'autre*, Paris, IRD.
- GALE, F.P. 1998: *The Tropical Timber Trade Regime*, London, Macmillan.
- GROS, C. 1992: *Questions indiennes : changement social et identité culturelle*, in *Cahiers des Amériques Latines*, n°13, Pags. 55-59.
- HERREA, E.; CÁRDENAS, C; TERCEROS, E. 2003: *Indentidades y Territorios Indígenas. Estrategias identitarias de los Tacana y Ayoreo frente a la Ley INRA*, La Paz, PIEB, Pag. 94.
- JACK, D. 1999: *La Certificación y el manejo forestal sostenible en Bolivia*, USAID Bolivia, Documento Técnico 79.
- KAIMOWITZ, D., P.; PACHECO, J.; JOHNSON, I.; PÁVEZ, C.; VALLEJOS et Róger Vélez 1999: *Autorités locales et forêts des Basses Terres de Bolivia*, Document RDFN, N°24b.
- KAIMOWITZ, D.; MENDEZ, P.; PUTODEWO, A. & VANCLAY, J. 2002: *Spatial regression analysis of deforestation in Santa Cruz, Bolivia*, in Wood, C.H. & R. Porro, *Deforestation and Land Use in the Amazon*, Gainesville, University Press of Florida: 41-65.
- LAVAUD, J.-P. 1998: *La Bolivie de la réforme*, in *Problèmes d'Amérique Latine*, N°28, enero-marzo, Pags. 3-18.
- MORIN, F. 1992: *Revendications et stratégies politiques des organisations indigènes amazoniennes*, in *Cahiers des Amériques Latines*, N°13, Pags. 75-85.
- Geography Department, University of Maryland, College Park MD. 1998: *NASA Landsat Pathfinder Humid Tropical Deforestation Project*.
- PACHECO, P. 2002: *Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia*, in C. H. Wood & R. Porro, *Deforestation and Land Use in the Amazon*, University Press of Florida, Gainesville, Pags. 66-91.

- PACHECO, P. 2001: *Políticas forestales y acceso a los recursos del bosque*. In M. Urioste and D. Pacheco (eds), *Las Tierras Bajas a Fines del Siglo XX*, La Paz, PIEB.
- PACHECO, P. 2003: *Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia*, in Ferroukhi, L., *La gestión forestal municipal en América Latina*, Bogor, Indonesia, CIFOR, IDRC : 19-55.
- PAVEZ, I. L. 1998: *Rurrenabaque : motosierristas y dilemas para la conservación de los bosques* in P. Pacheco et D. Kaimowitz (ed.), *Municipios y Gestión Forestal en El Trópico Boliviano*, CIFOR, CEDLA, TIERRA, BOLFOR.
- PNUD 2003: *Conservación de la biodiversidad en el Parque Nacional Amboró, mediante el aprovechamiento del ecoturismo: Diseño y construcción de un refugio y senderos ecológicos*, [Online] www.undp.org/sgp/cty/LATIN_AMERICA_CARIBBEAN/BOLIVIA/pfs6248.htm
- RAINFOREST FOUNDATION 2002: *Trading in Credibility : The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council*.
- RIITTERS, K., et alii 2000: *Global-scale patterns of forest fragmentation*, *Conservation Ecology* 4 (2): 3, [online] www.consecol.org/vol4/iss2/art3.
- ROCHEGUDE, A. 2001: *Foncier et décentralisation*, *Bulletin du LAJP*, Pags. 13-33.
- ROUX, J.-C. 1996: *La ligne Madeira-Yavari: une impossible frontière amazonienne pour la Bolivie*, *Cahiers des Sciences Humaines*, 32 (2): 265-292.
- STEINBERG, P. 2001: *Environmental Leadership in Developing Countries : Transnational Relations Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Cambridge, MIT Press.
- STEININGER, M.K. et alii 2001: *Tropical Deforestation in the Bolivian Amazon*, *Environmental Conservation*, 28 (2): 127-134.
- USAID 2002: *Bolivia Country Analysis of Tropical Forests and Biological Diversity*, USAID Bolivia-ARD.
- WORLD BANK 1993: *Bolivia: Forestry Subsector Review*, Report N°. 11391-BO, Washington.