

Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros

*Cristian Vallejos B.**

Datos generales del municipio de ASCENSIÓN DE GUARAYOS

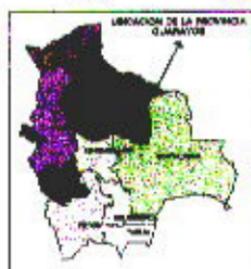
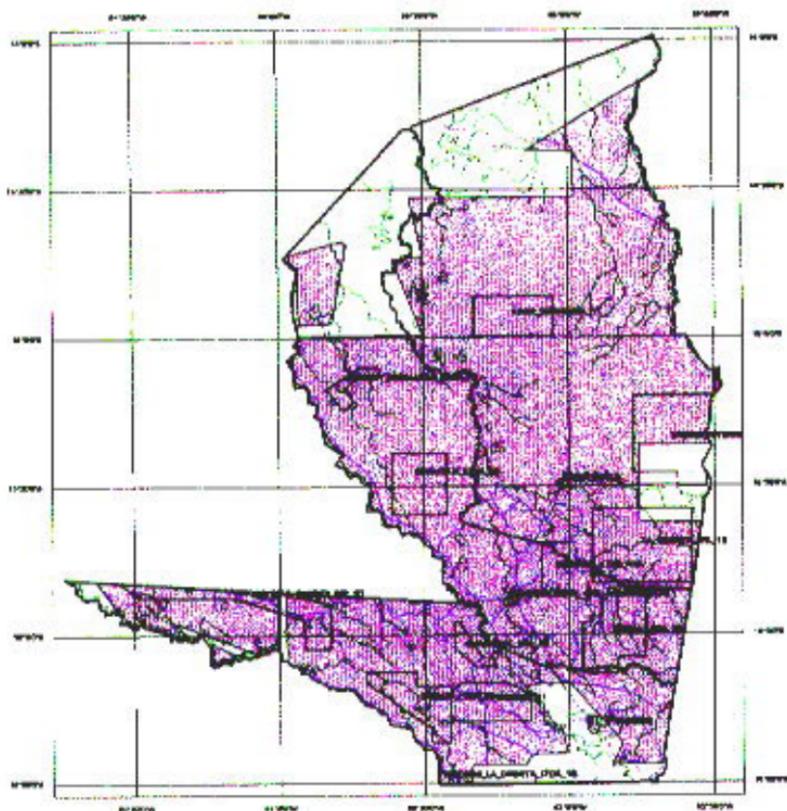
Geografía Superficie Ubicación geográfica Ríos principales	7.667 km ² Parte noroeste de la provincia de Guarayos en el norte de Santa Cruz Blanco y San Pablo
Población (1997)	14.312 habitantes
Composición étnica	La población indígena guaraya es mayoritaria. También hay mestizos, campesinos de origen andino e indígenas chiquitanos y moxeños
Ecología Precipitación Temperatura media anual Altitud Tipo de bosques Tipo de suelos	1.600 mm 22,6 °C — Húmedo subtropical Una parte en escudo precámbrico, poco apto para la agricultura, y la parte occidental sobre llanuras aluviales
Áreas protegidas	Reserva de vida silvestre ríos Blanco y Negro
Concesiones forestales	5 empresas sobre un área de 127.395 ha
Territorios indígenas	Demanda territorial guaraya. 2,5 millones de ha inmovilizadas por el INRA

* La investigación de campo para este estudio de caso contó con el auspicio del Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR). El contenido del texto refleja las opiniones del autor, y no compromete necesariamente a las instituciones con las que está o estuvo asociado.

La pregunta de si los grupos locales organizados son capaces de manejar exitosamente los bosques sólo puede ser respondida empíricamente, pues un conjunto complejo de variables interrelacionadas determina el resultado de cada caso individual. Sin embargo, existen al menos tres razones, además de las preocupaciones sobre equidad, por las que es necesario plantearse la alternativa de la gestión forestal local como una opción para enfrentar los problemas de degradación y destrucción que padecen los bosques de Bolivia en la actualidad:

- Primero, muchos pobladores locales se ven impulsados a manejar sosteniblemente los bosques al depender su sustento de la disponibilidad de un conjunto amplio de productos forestales, cuya existencia depende a su vez de la continuidad de las funciones generales del ecosistema.
- Por lo anterior, las poblaciones locales se ven motivadas para invertir tiempo y recursos en la regulación y vigilancia efectiva del uso de los bosques. En algunos casos, esta motivación es acompañada de la capacidad organizativa necesaria para realizar tareas de control a bajo costo.
- Finalmente, muchas poblaciones locales han desarrollado a lo largo del tiempo sistemas de conocimiento e información sobre la dinámica del bosque que les permite tomar decisiones acertadas para su manejo.

Lo anterior establece un conjunto de condiciones que pueden conducir a las poblaciones locales hacia un uso adecuado de los recursos forestales. Sin embargo, para que este potencial se efectivice se requiere de la existencia simultánea de un marco favorable de políticas y de mecanismos para su aplicación. Este marco de políticas debe incluir, entre otras cosas, el reconocimiento respecto a que los pobladores locales tienen derechos claros sobre los beneficios que proporciona el aprovechamiento de los productos del bosque, y que tienen la posibilidad de partici-



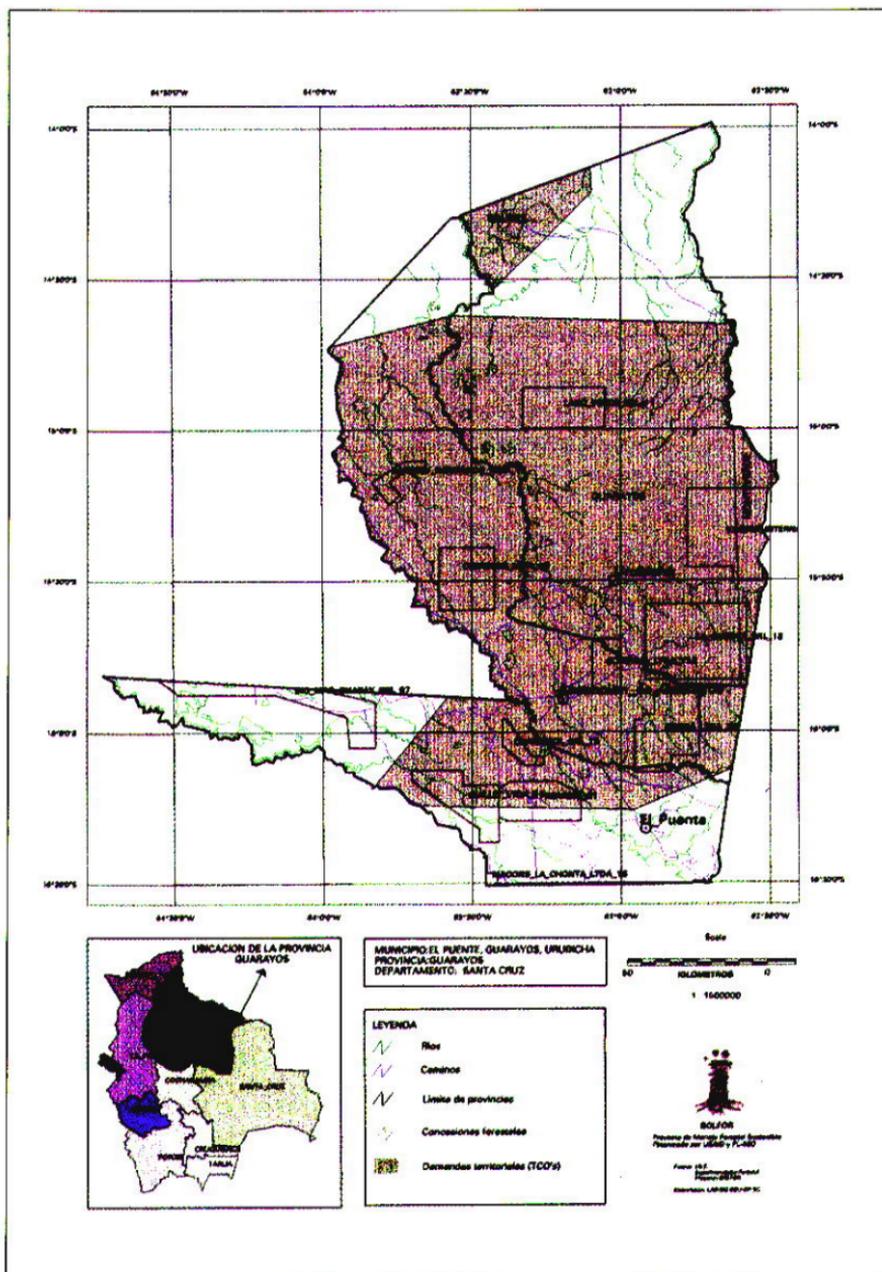
UBICACION DE LA PROVINCIA GUARAYOS

LEYENDA

- Río
- Canal
- Urb. de aglomeraciones
- Concentraciones de aldeas
- Área abarcada por el estudio



SEFOR
Servicio de Manejo Forestal Sustentable
Paraguay por el 2050 y el 2030



par en el diseño, modificación y aplicación de las reglas que gobiernan su uso. Por su parte, los mecanismos de aplicación de las políticas, deben estar al alcance de los pobladores locales y ser de bajo costo.

El estudio de caso que se presenta a continuación describe y analiza las condiciones bajo las cuales los pobladores del municipio de Ascensión de Guarayos enfrentan la problemática forestal de su jurisdicción en el marco de la nueva legislación boliviana que comprende, además de la Ley Forestal, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

1. La provincia Guarayos

La provincia Guarayos, de la cual el municipio de Ascensión es su primera sección, se caracteriza por su reciente creación, en 1990, por la escasa importancia que los gobiernos municipales le han otorgado antes de la aprobación de la Ley de Participación Popular, y por la fuerte identidad étnica común a la mayoría de los habitantes de la provincia. Por ello, la primera parte del texto que sigue se refiere a la provincia en general, y no únicamente al municipio de interés, el cual es tratado con mayor detalle en la sección correspondiente al análisis del gobierno local.

1.1 Población y ecología

La provincia Guarayos se encuentra ubicada en el límite norte del departamento de Santa Cruz; cuenta con 26.860 habitantes (INE 1997) y una tasa de crecimiento poblacional anual del 4,26% (CEASE 1997). Comprende las secciones municipales de Urubichá, El Puente y Ascensión (ver mapa).

No existe información oficial sobre la composición étnica de la población de la provincia, pero las distintas fuentes coinci-

den en señalar que la mayoría es de origen guarayo. Díez Astete y Riestter (1996), citando información de la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), estiman la población Guaraya para 1994 en 13.000 personas. Aplicando la tasa de crecimiento poblacional de la provincia, la población indígena guaraya actual se aproxima a unas 15.000 personas, lo que equivale al 55% del total provincial. El resto de la población está compuesta por personas de origen mestizo, campesinos de las zonas andinas y, en menor medida, indígenas chiquitanos y moxeños.

El clima de la provincia es clasificado como sub-húmedo y húmedo mesotermal (Clavijo 1995); la temperatura anual media es de 22,6 °C y la precipitación anual promedio es de aproximadamente 1.600 mm, concentrada entre los meses de noviembre y marzo. El territorio provincial se encuentra en parte dentro del escudo precámbrico, caracterizado por afloraciones rocosas y suelos antiguos, y en general poco aptos para la agricultura. Su límite occidental forma parte de la llanura aluvial con mejores suelos para fines agrícolas, especialmente en las áreas elevadas.

Según el esquema de Holdridge, Guarayos se clasifica como un área de bosque húmedo subtropical (FAN-WCS 1994). La provincia se caracteriza también por encontrarse en una zona de transición entre los bosques húmedos amazónicos hacia el norte y las formaciones chiquitanas más secas hacia el sur, lo que permite la existencia de numerosos tipos de hábitats, significativos en términos de biodiversidad (ibid).

El 60% del territorio provincial es dedicado a la actividad forestal, el 30% a la ganadería y el 10% a la agricultura (Clavijo 1995). Sin embargo, la superficie efectiva de bosque es mayor a la que se refleja en la anterior información, ya que gran parte de los terrenos agrícolas y pecuarios aún mantienen cobertura boscosa¹.

1 El CEASE (1997) estima que más del 90% del territorio provincial está cubierto por bosques que presentan un potencial forestal interesante, aunque han sido sometidos en el pasado a un proceso intenso de explotación selectiva.

1.2 Historia

Las migraciones guarayas hacia el área de ocupación actual se produjeron desde antes de la llegada de los conquistadores españoles. Estos procesos migratorios mesiánicos, comunes a todos los grupos de origen guaraní, estuvieron asociados a la búsqueda de un paraíso terrenal, conocido como la Tierra sin Mal o la Loma Santa (Díez Astete y Riester, 1996). En sus migraciones, los guarayos encontraron otros ocupantes que transitaban esas tierras, con los que mantuvieron relaciones en algunos casos hostiles; finalmente, encontraron un espacio vacío apropiado para sus necesidades, en el que se asentaron hasta la actualidad. Estos hechos permanecen en la memoria histórica actual de los guarayos (Justiniano, c. p.)².

Los primeros misioneros llegaron a la zona en el siglo XVIII, aunque no fue sino hasta el siglo XIX que sacerdotes franciscanos lograron consolidar misiones estables. Durante el período misional, los únicos habitantes de la zona eran los misioneros y los guarayos, quienes estaban obligados a trabajar gratuitamente para la misión. Llegado el siglo XX las misiones fueron secularizadas en la década de 1940. En este proceso los misioneros fueron reemplazados por administradores mestizos de las propiedades misionales, marcando el inicio de la penetración de la sociedad nacional en el área y el comienzo de la apropiación por extraños de recursos antes controlados por los guarayos.

Otra manifestación de la penetración de la sociedad nacional boliviana en la zona se refleja en el proceso de organización, desde la década de 1950, de los "sindicatos campesinos" por caudillos asociados a partidos políticos o a gobiernos militares. Este proceso resultó finalmente en la titulación parcial de parcelas individuales en la década de 1970, lo que debilitó la lógica tradi-

2 Las referencias en el texto seguidas de "c. p." se refieren a comunicaciones personales obtenidas por el autor mediante entrevistas.

cional guaraya de manejo colectivo del territorio. Paralelamente, durante este tiempo se incrementaron las grandes propiedades agropecuarias en la zona.

La actividad maderera en Guarayos empezó incipientemente en la década de 1960 y se intensificó hacia fines de la década de 1970. Al amparo de la legislación forestal de entonces, las empresas madereras procedieron a una explotación desordenada y altamente selectiva de las especies más valiosas de la zona (mara y cedro), extrayendo troncas incluso de las parcelas de los guarayos. Las primeras expresiones de descontento indígena fueron atenuadas por los organizadores de los sindicatos campesinos, quienes argumentaron que una vez los madereros acabaran con la madera valiosa se irían, y las tierras serían tituladas en favor de los guarayos (Rojas, c. p.). Veinte años después se puede constatar que los madereros mantienen sus concesiones y cuentan ahora, además, con extensas tierras tituladas en su favor como propiedades privadas. Por su parte, los guarayos sólo han podido titular una pequeña parte de sus parcelas individuales, mientras que la titulación de su demanda territorial se ve obstaculizada por sectores con gran influencia y poder.

La construcción y asfaltado de la carretera Santa Cruz - Trinidad³, iniciada en la década de 1980 e intensificada en la década de 1990, ha significado la expansión acelerada de la gran propiedad (principalmente ganadera) en la zona, copando el espacio a lo largo de la carretera y los caminos principales. Con la carretera han llegado también migrantes de las zonas andinas, quienes se han asentado principalmente al noroeste de la provincia. En este proceso, los guarayos han sido desplazados hacia zonas cada vez más aisladas y remotas.

Recientemente se ha iniciado la actividad minera en la zona. La legislación vigente establece que los titulares de las concesiones mineras tienen derecho a operar incluso al interior de propieda-

3 Actualmente la carretera es transitable todo el año y se encuentra asfaltada desde Santa Cruz hasta 40 km antes de Ascensión de Guarayos.

des privadas, para lo cual poseen la potestad de expropiar aquellas áreas de terreno que requieran para sus operaciones. La legislación establece también que la actividad minera es de "utilidad pública", por lo que las expropiaciones proceden aun en el caso de que los propietarios no estén de acuerdo en vender sus tierras. Los impactos de esta actividad sobre los bosques pueden ser significativos, sobre todo si, como parece, ésta se realizará a tajo abierto (Madrid, c. p.)⁴.

En síntesis, a diferencia de otras zonas donde la expropiación de los recursos controlados por los pobladores indígenas se efectuó hace muchos años y a lo largo de períodos relativamente prolongados, en Guarayos el proceso se ha desarrollado tardíamente y de manera concentrada en pocas décadas. Todos estos hechos permanecen en la memoria colectiva de los guarayos, que en el transcurso de una generación han visto cómo han perdido el acceso a recursos que antes sólo eran usados por ellos.

1.3 La demanda territorial indígena

Desde la década de 1980, las comunidades guarayas han experimentado un proceso de organización diferenciado de los sindicatos campesinos del pasado que se ha articulado en torno a la defensa de sus reivindicaciones como pueblos indígenas, de las cuales la más importante es su demanda territorial. Como resultado de este proceso organizativo, las comunidades crearon la Confederación de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), instancia intercomunal que agrupa a organizaciones existentes en las comunidades.

COPNAG, en coordinación con CIDOB, ha presentado una demanda para la titulación del territorio guarayo, según lo establecido en la Ley INRA. Este requerimiento cubre gran parte de la provincia y casi la totalidad del municipio de Ascensión, com-

4 La actividad minera ya ha provocado conflictos en la zona. Por ejemplo, en el municipio de Urubichá la organización indígena local decidió expulsar a los equipos de exploración de una empresa minera y ha detenido sus operaciones (Urañavi, c. p.).

prendiendo aproximadamente 2,5 millones de hectáreas. Sin embargo, al interior de la demanda existen propiedades privadas, por lo que los líderes indígenas estiman que su territorio se reducirá aproximadamente a un millón de hectáreas, luego de realizado el proceso de saneamiento de la tenencia (Rojas, c. p.).

La demanda territorial guaraya ha sido inmovilizada mediante resolución del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) del 18 de julio de 1997. Esta resolución establece, entre otras cosas, que no se deberán conceder nuevos derechos sobre las áreas inmovilizadas, y que se deberá proceder al saneamiento legal de las mismas, para su posterior titulación.

El proceso de saneamiento y titulación se encuentra en curso, aunque con grandes demoras y en medio de numerosos conflictos, que en algunos casos son severos⁵. Además de las controversias con propietarios privados, la demanda territorial guaraya enfrenta problemas de sobreposición con concesiones forestales. Esta situación se ha visto complicada por la decisión de la Superintendencia Forestal de otorgar concesiones por 40 años al interior de la demanda, contradiciendo lo establecido con anterioridad en la resolución de inmovilización del INRA. Esta resolución de inmovilización establece que, aunque se respetan los derechos adquiridos con anterioridad por terceros dentro del territorio guarayo, no se deben otorgar nuevos derechos en el área. Las concesiones existentes en la zona tenían contratos por 20 años, los mismos que fenecían alrededor del año 2010. Al convertir los antiguos contratos al nuevo régimen forestal, la Superintendencia procedió a otorgar concesiones por 40 años, período que es mayor a los derechos adquiridos con anterioridad por las empresas madereras.

5 Un ejemplo de ello es el apresamiento del Presidente del Concejo Municipal de Ascensión (quien es a la vez miembro de COPNAG) y de siete dirigentes indígenas por un conflicto de sobreposición entre la comunidad de Momené y un terrateniente. Las detenciones se produjeron por orden del Prefecto del departamento de Santa Cruz a los pocos días de realizado el levantamiento de datos para este estudio.

En criterio de COPNAG y CIDOB, esto equivale a la cesión de nuevos derechos al interior de su demanda territorial, lo que contradice directamente la resolución de inmovilización emitida por el INRA. Por ello plantearon una impugnación de estas concesiones ante la Superintendencia, la misma que en primera instancia rechazó este recurso, argumentando que al no estar titulado el territorio Guarayo, éste no puede reconocerse según lo requerido por el artículo 32 de la Ley Forestal, y, por tanto, el derecho de las comunidades sobre sus tierras no puede prevalecer sobre las nuevas concesiones. COPNAG y CIDOB han vuelto a plantear la impugnación ante la instancia siguiente (la Superintendencia de Recursos Naturales Renovables, SIRENARE) y se encuentran a la espera de su fallo. Si alguna de las partes no estuviera de acuerdo con lo que resuelva SIRENARE, la instancia final de decisión es la Corte Suprema de Justicia de la nación.

1.4 La situación del sector forestal

La actividad forestal es la de mayor importancia económica en la provincia. Clavijo (1995) estima que en 1995 se extrajeron 77.407 metros cúbicos de madera, lo que representa el 33% de la producción total del departamento de Santa Cruz para ese año.

Bajo el anterior régimen forestal y antes de los cambios introducidos por la nueva legislación, casi todo el territorio de la provincia se encontraba bajo contratos de aprovechamiento forestal, concedidos a unas 20 empresas. Muchos de estos contratos fueron conseguidos al amparo de prebendas e influencias políticas, y en general la actividad del sector se desarrollaba en un marco de corrupción y en ausencia de prácticas de manejo que garantizan la sostenibilidad del recurso⁶.

Los titulares de los contratos forestales tenían derecho a explotar la madera, aun en caso de que sus concesiones se sobrepu-

6 Un informe del Banco Mundial describe con precisión el desorden y corrupción en el que se desenvolvía el sector forestal en la época señalada (World Bank, 1993).

sieran a tierras poseídas por terceros. Esta situación de sobreposición es la causa subyacente de los numerosos conflictos que se produjeron entre madereros e indígenas, los cuales se intensificaron a partir de la década de 1980. La presencia de las empresas madereras fue cuestionada por los guarayos, quienes reclamaron que éstas no respetaban sus parcelas, que no les dejaban extraer madera para sus propios usos, que la explotación de la madera era irracional y agotaba las existencias de especies valiosas, y que las empresas no cumplían compromisos de dejar beneficios locales a través del pago de regalías. En la mayoría de los casos, las empresas madereras no prestaron atención a los reclamos de los guarayos, rechazaron el diálogo y se escudaron en sus influencias políticas y en la protección de las autoridades del sector.

Con el nuevo régimen forestal, las empresas madereras han reducido las superficies que reclaman para sus concesiones. Esta disminución de la superficie se explica porque algunas empresas decidieron no continuar en el sector, mientras que en otros casos redujeron drásticamente las superficies que pretenden aprovechar. Este proceso se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Superficies anteriores y actuales de las concesiones forestales en la provincia Guarayos

Concesiones	Superficie de concesiones (en ha)		Reducción (en %)
	Anterior	Actual	
Barbery Hermanos	125.151	10.301	92%
Guapay	290.500	57.256	80%
Lago Verde	225.000	43.969	80%
SOBOLMA	97.000	20.000	79%
CUAMABOL	39.000	10.004	74%
La Chonta	257.500	100.000	61%
GIMACRUZ	101.481	46.000	55%
Frerking	74.900	40.166	46%
Berna	80.000	54.500	33%

Fuente: Superintendencia Forestal - Unidad Operativa de Bosque Ascensión de Guarayos.

Como se puede observar en la muestra de empresas ilustradas en el cuadro, la reducción de las superficies bajo régimen de concesión es del orden del 70%. Esta radical reducción es explicada de manera diferente según quien sea el interlocutor. Por un lado, los empresarios madereros señalan que la patente forestal de un dólar por hectárea es excesiva, por lo que se han visto obligados a reducir la superficie de sus concesiones. Por su parte, los pobladores y autoridades locales piensan que la reducción se debe a que los bosques de la provincia han sido sobre-explotados en el pasado y carecen ahora de volúmenes comercialmente interesantes de las especies más valiosas; piensan, también, que la reducción se explica porque algunas empresas madereras estimulan la explotación de madera fuera de las concesiones, como un mecanismo para evadir el pago de la patente forestal. Por otro lado, se señala que aunque los empresarios han reducido la superficie que controlan bajo el régimen de concesión, en muchos casos han conseguido convertir a propiedades privadas las superficies devueltas de sus concesiones. En opinión de las personas entrevistadas, a pesar de la reducción de las concesiones, no existen superficies significativas de tierras fiscales en la provincia, ya que las áreas devueltas ya se sobreponían a propiedades privadas o a la demanda territorial guaraya⁷.

En el caso específico del municipio de Ascensión de Guarayos, la situación de las concesiones forestales se sintetiza en el siguiente cuadro:

7 Este criterio no parece ser compartido por la Superintendencia Forestal, que argumenta que las superficies devueltas incrementan los bosques fiscales disponibles para su licitación para nuevas concesiones (Molina, c. p.). De prevalecer este criterio, la demanda territorial indígena, que no cuenta con título por encontrarse en proceso de tramitación, se vería reducida a una superficie insignificante. Como se ha señalado, bajo el régimen forestal anterior los contratos forestales cubrían prácticamente toda la superficie de la provincia, por lo que la suma de las concesiones actuales y las superficies devueltas no deja espacio libre en la zona.

Cuadro 2
Concesiones forestales en el municipio de Ascensión de Guarayos

Concesión	Superficie (en ha)
Barbery Hermanos	10.301
CIMACRUZ	46.000
SOBOLMA	17.077
La Chonta	2.013
Berna	52.004

Fuente: Superintendencia Forestal.

La superficie bajo concesiones en el municipio de Ascensión de Guarayos es de 127.395 ha, correspondientes a las concesiones Barbery Hermanos, CIMACRUZ, SOBOLMA, La Chonta y Berna. Estas concesiones, al igual que todas las demás, estaban obligadas por el anterior régimen forestal a hacer inventarios y elaborar planes de manejo. Sin embargo, un estudio realizado en la zona (FAN-WCS 1994) indica que en general las empresas madereras duplicaron planes de manejo idénticos para concesiones diferentes, transfirieron el volumen total aprovechable de un tipo de bosque a toda la superficie de las áreas de corte, sus inventarios no incluyeron levantamientos de la regeneración natural, no aplicaron en el terreno las prescripciones establecidas en los planes de manejo, y explotaron la mara y el cedro por encima de su nivel de aprovechamiento sostenible.

En el proceso de conversión al nuevo régimen forestal, estas empresas han tenido que elaborar nuevos inventarios y planes de manejo, los mismos que han sido evaluados por la Superintendencia Forestal. 1997 ha sido un año de transición en el sector forestal, por lo que no es posible evaluar completamente el cumplimiento de lo establecido en ellos, ni las capacidades reales de la Superintendencia Forestal de controlar en el terreno las actividades de aprovechamiento⁸.

8 En 1997, las operaciones forestales se han regido en gran parte por procedimientos extraordinarios, como los permisos para extraer "madera cortada

Los indicadores externos sobre las intenciones de las empresas madereras en lo que se refiere al manejo forestal son ambiguos. Por un lado, la acentuada reducción de las superficies bajo concesión parece indicar que en algunos casos la intención es evadir el control de las autoridades del sector mediante el procesamiento de madera proveniente de áreas no autorizadas. Por otro, el hecho de que una concesión ubicada en la zona se haya sometido a una evaluación de certificación independiente indica que al menos esta empresa se plantea la adopción de prácticas de manejo como una alternativa⁹.

Los comunarios guarayos, por su parte, se dedican principalmente a actividades de bajo impacto sobre los bosques, basadas en la agricultura, la caza y la pesca, complementadas por la venta estacional de su fuerza de trabajo. Los dirigentes de las organizaciones indígenas expresan interés en desarrollar iniciativas de manejo de recursos naturales, pero no queda claro el tipo de actividades que esperan desarrollar en este campo. Parecería que su interés está más relacionado con los aspectos de protección asociados con el manejo forestal, reflejando su preocupación por la desaparición de especies animales y vegetales importantes para la economía de las familias guarayas. En este sentido, proponen constituirse en los administradores de la Reserva de Vida Silvestre de los ríos Blanco y Negro, un área ubicada en el

en 1996", mientras que el personal de la Superintendencia Forestal ha concentrado sus acciones en la interdicción del "pirateo", relegando a un segundo plano el seguimiento en el bosque de las operaciones de las empresas madereras (Molina, c. p.).

- 9 La evaluación de certificación fue realizada bajo los principios y criterios del Forest Stewardship Council (FSC), que incluye aspectos ecológicos, económicos y sociales. Al momento de escribir este texto, no se conocía el resultado de la evaluación; sin embargo, el hecho de que los pobladores de las comunidades afectadas por la sobreposición de la concesión se enteraran de la evaluación al momento de ser visitados por el consultor de certificación, es indicativo de la poca importancia prestada por la empresa a los aspectos sociales del manejo forestal.

extremo norte de los municipios de Ascensión y Urubichá, que carece de estatus jurídico claro en cuanto a su categoría de protección (Justiniano c. p., Rojas c. p., Urañavi, c. p.).

Finalmente, la Superintendencia Forestal ha recibido para su evaluación técnica algunos planes de manejo forestal sobre propiedades privadas. Es prematuro evaluar la importancia de estas iniciativas para el futuro del sector en la provincia, que dejan también sin resolver el problema de los conflictos de sobreposición. Por otro lado, existen algunas iniciativas para fomentar el turismo de naturaleza en la zona, aunque éstas son incipientes y el atractivo del área para visitantes potenciales todavía no ha sido evaluado con certidumbre. Los campesinos de origen andino parecen concentrarse en mantener y expandir sus actividades agropecuarias, sin demostrar mayor interés en temas relacionados con el manejo forestal.

2. El municipio de Ascensión de Guarayos

El municipio de Ascensión, ubicado a 340 km al norte de la ciudad de Santa Cruz, ocupa la parte noroeste de la provincia Guarayos y corresponde a su primera sección municipal. Tiene una superficie de 7.667 km² (CEASE 1997) y está dividido en los cantones de Ascensión Este, Ascensión Oeste, San Pablo y Santa María.

La población del municipio es de 14.312 personas (INE 1997), de las cuales 3.626 viven en áreas rurales. Ascensión, con cerca de 11.000 habitantes, es el centro urbano más importante del municipio. Otros núcleos poblacionales de relevancia son las comunidades de San Pablo (aproximadamente 1.000 habitantes) y Santa María (aproximadamente 2.500 habitantes).

El Plan de Desarrollo Municipal (CEASE 1997) registra 196.149 ha ocupadas formalmente en el municipio, lo que equivale al 25,58% de su superficie. De éstas, 134.960 ha (o el 69% de

la superficie ocupada) están cubiertas por bosques. Únicamente 15.322 ha (incluyendo barbechos) son dedicadas a la agricultura. El estudio citado no proporciona información sobre la superficie dedicada a la actividad ganadera.

Estos datos indican de manera indirecta que la deforestación en el municipio no es severa. Sin embargo, aunque no existe información sobre las tasas de deforestación, la percepción de las personas entrevistadas es que ésta se ha acelerado en los últimos 10 años, debido principalmente a la expansión de la actividad ganadera y el crecimiento de la migración campesina.

2.1 El Gobierno Municipal

El municipio de Ascensión es controlado por personas vinculadas a la organización indígena de la zona. En el proceso electoral de 1995 los dirigentes de COPNAG evaluaron que las condiciones estaban dadas para que representantes guarayos tuvieran mayoría en el Concejo Municipal para lo que trazaron una estrategia destinada a ese efecto (Justiniano, c. p.).

En el desarrollo de esa estrategia, los líderes indígenas negociaron con representantes de los partidos políticos con presencia en la zona. La propuesta de COPNAG a los partidos consistía en que éstos prestaran su sigla para una plancha completa de COPNAG, y que además proporcionaran apoyo para el desarrollo de la campaña. Después de conversar con el MBL, el MNR, UCS, el MIR y la ADN, decidieron establecer un acuerdo con el MIR, por ser éste el partido que les ofrecía condiciones más cercanas a sus expectativas.

Sin embargo, la estrategia de COPNAG no se limitó a lograr acuerdos con un solo partido político, sino que también incluyó el que miembros de la organización captaran individualmente candidaturas con posibilidades de elección en partidos con los que tuvieran relaciones personales. Es así que personas vinculadas a COPNAG figuraron como candidatos con posibilidades de

ser elegidos en las listas de otros partidos. Esta estrategia, en apariencia falta de principios, responde sin embargo a limitaciones de la legislación electoral que impide la intervención de los actores sociales locales en los procesos electorales sin la mediación de los partidos políticos reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

El MNR consiguió la primera mayoría en las elecciones de 1995, eligiendo a dos de los cinco miembros del Concejo Municipal. Sin embargo, mientras los representantes de este partido celebraban el triunfo, los otros tres concejales acordaron la conformación del nuevo Gobierno Municipal. El MNR, con apoyo de las autoridades provinciales, intentó forzar la elección de su candidato, deteniendo en la Subprefectura a Alfonso Castro Arembai, el candidato de COPNAG. Ante este hecho, el pueblo de Ascensión se levantó, obligando a la liberación de Castro Arembai y a su elección como Alcalde (Rojas, c. p.).

Como resultado, hacia fines de 1997 el Gobierno Municipal estaba conformado por un Alcalde y tres concejales vinculados a la organización indígena. De estos últimos, Serafin Justiniano, que se desempeñaba como presidente del Concejo Municipal, tiene una historia personal vinculada a temas relacionados con la conservación y defensa de los recursos naturales. Los otros dos concejales no indígenas son mujeres, una de las cuales es la anterior Alcaldesa con filiación emenerrista. La otra concejal ha demostrado preocupación por temas ambientales (Tejada, c. p.). Los colonizadores no cuentan con representación propia en el Concejo Municipal.

2.2 Instrumentos de planificación y prioridades de desarrollo

El municipio de Ascensión cuenta formalmente con los instrumentos de planificación requeridos por la legislación vigente. En 1997, con el apoyo de CEASE y con financiamiento del Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR), se elaboró el "Plan Participativo de Desarrollo Rural", en el que, con

base en un diagnóstico de la problemática del municipio, se identificaron las principales líneas de acción para el desarrollo de la jurisdicción municipal.

El municipio elaboró también Planes Operativos Anuales (POAs) para cada uno de los años desde la aprobación de la Ley de Participación Popular, en los que se identifican las actividades a ejecutar, los presupuestos correspondientes y los cronogramas de ejecución.

Sin embargo, más allá del cumplimiento formal de lo establecido en las leyes, el municipio y sus instrumentos de planificación y ejecución adolecen de limitaciones que en algunos casos son serias. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) muestra un claro sesgo hacia la oferta de apoyo disponible en los organismos del gobierno, como el Fondo de Inversión Social (FIS) o el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)¹⁰. Esto devela un problema en los procesos de planificación municipales que no se presenta en Ascensión únicamente, sino que caracteriza a la mayoría de municipios. Los formatos de planificación son establecidos desde las oficinas centrales del Gobierno, y están orientados a ser ejecutados en forma rápida y a canalizar la oferta de desarrollo de los organismos del Ejecutivo. Un proceso de planificación orientado hacia la identificación de las prioridades estratégicas desde la perspectiva local, demanda una mayor profundidad en el tiempo y un enfoque que parta de las necesidades locales y no de las ofertas externas.

Por otro lado, aunque los planes anuales también cumplen con las formalidades de ley, éstos no han sido instrumentos de gestión reales en el pasado. En general, no guardan correspondencia con lo establecido en el PDM, y la ejecución de actividades no se ajusta siempre a lo establecido en los POAs.

10 A decir de una de las personas entrevistadas, la elaboración del plan fue "participativa" en la medida en que fueron los propios pobladores que expresaron interés en las actividades propuestas, pero este interés estaba sujeto a la oferta de financiamiento externo disponible (Tejada, c. p.).

El Cuadro 3 muestra los presupuestos de inversión del municipio de Ascensión para los años 1996 y 1997:

Cuadro 3
Presupuestos del municipio de Ascensión de Guarayos, 1996 y 1997

Categoría	Recursos presupuestados (en \$us)	
	1996	1997
Apoyo a la producción agropecuaria (a)	27.160,5	29.010,1
Minero	492,8	-
Energía	-	26.655,9
Apoyo a la producción artesanal	492,8	-
Mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales	25.627,9	-
Mejoramiento, conservación y ampliación de vías urb. (b)	31.242,5	23.098,9
Servicio de salud	14.715,7	23.869,2
Educación, cultura y deporte	319.961,6	340.577,6
Saneamiento básico	55.758,9	41.114,8
Urbanismo y vivienda	30.541,8	81.359,3
Apoyo y fortalecimiento institucional (c)	40.482,2	27.016,9
Amortización de deuda	-	1.321,5
Total	546.476,7	594.024,1

Notas: a. Para 1996 incluye el rubro de "Estudio y levantamiento de áreas forestales" con un monto de \$us 6.939; b. En el POA de 1997 este rubro es denominado "Transporte" e incluye además de vialidad urbana, la adquisición de un motor de agua; c. Para 1997 incluye el rubro "Implementación de la Ley 1700 en Ascensión de Guarayos" con un presupuesto de \$us 6.654.
Fuente: Planes Operativos Anuales 1996 y 1997. Gobierno Municipal de Ascensión de Guarayos. Elaboración propia.

Es claro que la educación es la gran prioridad de inversión del municipio, destinando aproximadamente el 60% de sus recursos financieros para este fin. Por otro lado, el análisis del presupuesto muestra que más del 80% de la inversión está destinada a Ascensión¹¹. La inversión en áreas rurales está relacionada prin-

¹¹ Únicamente el POA de 1996 discrimina la inversión por el área a la que se la destina. Algunas inversiones en Ascensión (como la construcción de escuelas) son clasificadas como de beneficio para todo el municipio.

principalmente con programas pequeños de apoyo crediticio a la producción agrícola y al mantenimiento y mejora de caminos vecinales.

Es significativo que el municipio haya asignado aproximadamente Bs. 35.000 (\$us 6.654), durante 1997, al sector forestal, destinándolos a estudios relacionados con la aplicación de la nueva legislación. Aunque los montos son relativamente pequeños, se observan un evidente interés en el tema, ya que el municipio, en el mencionado año, financió este rubro con recursos propios.

3. Capacidad y recursos para la gestión forestal

Dada la importancia del tema forestal, en el municipio los principales actores locales muestran interés en conocer la legislación del sector, particularmente en lo referido a las cuestiones de tenencia y acceso a los recursos forestales, la distribución a nivel local de patentes y beneficios derivados de la actividad forestal, y los mecanismos para asegurar la conservación de los bosques (Rojas, c. p.; Agreda, c. p.).

La nueva legislación forestal ha sido difundida en el municipio, tanto a nivel de integrantes del Gobierno Municipal como de representantes de la sociedad civil. Los miembros del Gobierno Municipal y funcionarios de la Alcaldía, así como representantes de COPNAG, señalan haber asistido a seminarios y talleres organizados por ONGs, la Prefectura o la Superintendencia Forestal. El grado de conocimiento sobre la legislación varía según la persona con la que se hable, pero los aspectos más generales de la Ley Forestal son conocidos.

Sin embargo, la situación es menos clara cuando se trata de aspectos de detalle o de procedimientos y mecanismos para la aplicación de la ley. En estos casos existe desconocimiento de los aspectos puntuales de la ley y sus reglamentos, interpretaciones

adecuadas a los intereses particulares de los distintos grupos, o incertidumbre resultante de contradicciones existentes en la legislación o en los procedimientos de aplicación de la misma.

En este último caso, la Superintendencia Forestal ha tenido que establecer sobre la marcha procedimientos para circunstancias no previstas en la legislación o cuyo tratamiento implica cuestiones de difícil resolución en el terreno. Un ejemplo de ello es el procedimiento para la extracción de madera de pequeñas parcelas: inicialmente la Superintendencia aceptó procesar solicitudes de aprovechamiento con la certificación de la propiedad por parte de la Alcaldía, acompañada de un croquis, documentación que era sometida a la Superintendencia por el propietario de la parcela. Una vez hecha la verificación técnica y pagados los derechos correspondientes, la Superintendencia procedía a la autorización de corte, estableciendo de esta manera un camino viable para el uso de los recursos forestales por los pequeños propietarios. Sin embargo, la Superintendencia ha suspendido la autorización de extracción de madera de parcelas hasta 1998, a partir de lo cual requerirá de la presentación de títulos de propiedad y planes de manejo para autorizar el aprovechamiento de la madera de las parcelas (Albornoz, c. p.)¹². Este tipo de cambios en los procedimientos introduce incertidumbre y confusión entre los usuarios del bosque, y hace que la legislación sea percibida como un conjunto de disposiciones que cambian a discreción de las autoridades del sector y fuera de la influencia de las poblaciones locales.

12 Esto contradice lo indicado en un instrumento legal establecido, como son las "Normas Técnicas para el Aprovechamiento Forestal en Propiedades Menores a 200 ha". Estas normas oficiales señalan, en consideración a que la mayoría de los pequeños propietarios del país no tienen títulos, que basta presentar evidencia que éstos están en proceso para que proceda la tramitación de sus propuestas de aprovechamiento forestal.

3.1 La Unidad Forestal Municipal y la Mancomunidad Forestal

El municipio de Ascensión no cuenta con una Unidad Forestal Municipal (UFM), aunque los funcionarios municipales indican que tienen el interés y la intención de establecer un mecanismo que les permita actuar en temas forestales con capacidad propia (Agreda, c. p.). Para ello, están en proceso de definición respecto a si la instancia para el efecto será una oficina del municipio, o un mecanismo conjunto de los tres municipios de la provincia que canalice los recursos de todos los involucrados. En todo caso, el presupuesto de 1997 no incluye fondos para el establecimiento de una oficina de control y apoyo a la gestión forestal en el municipio de Ascensión.

La Asociación Cristiana Femenina (ACF), una ONG que asesora al municipio de Ascensión en temas forestales desde 1996, apoya la creación de una mancomunidad forestal, para lo que ha prestado asistencia técnica en el pasado. El proceso de creación de esta mancomunidad ha avanzado hasta la redacción de un convenio que ha sido firmado por los gobiernos municipales de Ascensión y El Puente, pero no por el de Urubichá, que parece tener dudas sobre la centralización de los recursos de la mancomunidad en Ascensión.

En síntesis, el Gobierno Municipal de Ascensión ha demostrado interés en el tema forestal, el mismo que se refleja en el hecho de que el municipio ha destinado durante dos años consecutivos recursos propios para la elaboración de estudios que apoyan sus futuras acciones en el sector, pero todavía no ha dado pasos para asumir las principales responsabilidades que le otorga la legislación. Los avances del municipio en este campo dependen en gran parte de cómo se resuelva el tema del acceso a los beneficios que genera la actividad forestal en su jurisdicción.

3.2 Las patentes forestales

Clavijo (1995), citando a Cabrera (1995), indica que bajo el anterior régimen forestal las regalías madereras contribuían Sus

240.000 por año y los derechos de monte Bs. 1.200.000 (Sus 236.565 de 1996), aunque no aclara qué proporción de estos montos debían quedarse en la provincia Guarayos, qué cantidad efectivamente era desembolsada, ni cuáles eran los medios de pago y los mecanismos de distribución.

En algunos casos, las empresas lograron que el pago de sus obligaciones fuera hecho en especie, mediante el mantenimiento de caminos o algunas obras en beneficio de las comunidades locales como apoyo a la infraestructura urbana y la dotación de equipamiento para establecimientos educativos. En todo caso, la percepción generalizada a nivel local es que las empresas incumplieron con sus compromisos y defraudaron las expectativas de los pobladores.

Desde la aplicación del nuevo régimen forestal, que establece que los municipios deben recibir el 25% de las patentes forestales, hasta el momento en que se realizó el trabajo de campo de este estudio, la Superintendencia Forestal no había desembolsado ningún monto para el municipio de Ascensión (Molina, c. p.). En una reunión sostenida a fines de 1997 con los alcaldes de los municipios de la provincia Guarayos, la Superintendencia les hizo saber que la falta de desembolso obedecía a que la impugnación de las concesiones forestales presentada por las organizaciones indígenas implicaba, en caso de prosperar, que las patentes deberían ser devueltas a los concesionarios. Este tipo de presiones buscaban debilitar el apoyo de los municipios a dichas impugnaciones (Mercado, c. p.).

En esa misma reunión, los alcaldes expresaron que no podían oponerse a la principal demanda de la mayoría de los habitantes de sus jurisdicciones; no obstante, acordaron preliminarmente con la Superintendencia que recibirían las patentes, sujetas a posterior devolución si prosperaban las impugnaciones, previa evaluación en el terreno. Sin embargo, los municipios cuestionaron la validez de la devolución de patentes argumentando que si prosperaran las impugnaciones de todas maneras las empresas habían

extraído madera en 1997, por lo que procedía el pago de patentes¹³.

Datos actuales de la Superintendencia Forestal indican que al municipio de Ascensión se le adeuda la suma de \$us 22.032 por concepto de patentes de aprovechamiento forestal y \$us 19.880 por patentes por volumen y desmontes. Durante 1997, los otros dos municipios de la provincia Guarayos habían recibido sus transferencias por patentes de aprovechamiento por un total de \$us 114.497, pero no se les había desembolsado todavía la suma de \$us 39.597 por patentes de volumen y desmonte.

3.3 La Superintendencia Forestal

La Superintendencia Forestal tiene una oficina subregional en Ascensión desde el 5 de mayo de 1997, la misma que, con jurisdicción sobre toda la provincia, está conformada por un jefe de oficina, un ingeniero de apoyo y un sereno. El personal de la Superintendencia ha seguido una estrategia basada en la aplicación paulatina de la ley, en tanto la población toma conocimiento de las nuevas restricciones a la actividad forestal y la situación se estabiliza (Molina, c. p.).

Casi la totalidad de los esfuerzos de la Superintendencia han sido dedicados a frenar el pirateo de madera en la provincia, aspecto en el que han logrado éxitos en base a un personal motivado para el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas (Molina, c. p.; Justiniano, c. p.). La atención dedicada a la supervisión de la actividad de las empresas madereras ha sido menor, pues se considera que éstas ya están enmarcadas en la ley.

Las actividades de los pirateros son consideradas ilegales por la Superintendencia porque éstos extraen madera sin el co-

13 La Superintendencia tenía un criterio diferente, pues señalaba que las empresas estaban extrayendo madera ya declarada en 1996 y pagada con las regalías de ese año (Molina, c. p.).

respondiente permiso de aprovechamiento y la cuartonean con motosierra. Esta madera es rescatada por personas de Ascensión, que luego tratan de transportarla a Santa Cruz para su venta en barracas de la ciudad; en este proceso participa una parte significativa de la población local (Molina, c. p.).

En criterio del personal de la Superintendencia, el cuartoneo ha disminuido en un 50% y la tendencia es que siga decreciendo. Las razones de esta disminución se explican en el control que ejerce la oficina regional de la Superintendencia y en que el mercado para la madera cuartoneada se ha restringido.

Las relaciones de la Superintendencia con el Gobierno Municipal son contradictorias, dado que, por un lado, la Superintendencia ve con suspicacia algunas iniciativas de miembros del Gobierno Municipal en favor de personas a las que se decomisó madera, pero también se da cuenta que sin la participación del municipio será imposible controlar la actividad forestal en la zona. Así también, el municipio empieza a aceptar que no puede interceder en favor de personas que actúan fuera de la ley, pero expresa preocupación porque la Superintendencia Forestal no establezca mecanismos sencillos que permitan a la población el acceso al recurso forestal. También están en desacuerdo con que la madera incautada sea llevada a Santa Cruz para su remate y que los recursos generados por este medio no sean devueltos para beneficio local.

En resumen, en el municipio no existen actualmente recursos humanos y financieros suficientes para apoyar iniciativas de manejo de los recursos forestales por los pobladores locales. Tampoco es previsible que en el futuro estos recursos aumenten en cantidad suficiente para garantizar la disponibilidad de apoyo para aquellos grupos que así lo requieran, ya que los montos que recibirán los municipios por concepto de patentes serán muy reducidos en relación a las necesidades.

Esta limitación de recursos se refleja en el hecho de que el Gobierno Municipal no se ha planteado sistemáticamente cuál será su papel en temas como el fomento del manejo de bosques

naturales, el ordenamiento territorial o la gestión de áreas protegidas.

Por su parte, la Superintendencia Forestal ha desarrollado una capacidad de acción que le ha permitido disminuir la actividad ilegal en la zona, pero esta capacidad se sustenta hasta ahora únicamente en la represión, sin acompañamiento de mecanismos que incentiven a los pobladores locales a insertarse legalmente en la actividad forestal.

4. Conclusiones

Los contenidos descentralizadores de la nueva legislación boliviana han abierto efectivamente espacios de participación que pueden ser aprovechados por las poblaciones locales. En el caso de Guarayos, esto se refleja con mucha claridad en el nivel político, pues la capacidad de COPNAG de diseñar una estrategia para conquistar el municipio, tomando ventaja de las oportunidades abiertas por la Ley de Participación Popular, han permitido que la organización indígena de Ascensión capture el poder municipal. En este proceso los políticos tradicionales que controlaban la provincia desde la década de 1950 han sido desplazados, transformando de manera significativa el escenario político local.

En la medida en que estos políticos tradicionales actúan como representantes indirectos de los intereses de madereros y ganaderos, estos grupos han visto reducida su presencia política en la zona. Las organizaciones indígenas, a la inversa, han establecido a través de su presencia en los gobiernos municipales una base de apoyo adicional, que las fortalece en sus negociaciones frente a las autoridades nacionales.

Sin embargo, el control de los espacios de poder municipal no parece ser suficiente para detener las tendencias de deterioro y pérdida de control local sobre la base de recursos, pues éstas dependen también de dinámicas y actores más allá de lo local.

Los guarayos han enfrentado en los últimos años la pérdida de espacios económicos frente a actores como los ganaderos grandes y los colonos. La situación es ambivalente en lo que se refiere a su acceso a los recursos del bosque; por un lado, han avanzado en plasmar en la legislación aspectos fundamentales de sus reivindicaciones y en la tramitación de su demanda territorial; y por otro lado, a pesar de lo escrito en la Ley INRA y en la Ley Forestal, estableciendo el derecho exclusivo de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, las organizaciones indígenas no han logrado establecer hasta ahora mecanismos concretos para llevar a la práctica los derechos enunciados en la legislación, por lo que el acceso a los recursos del bosque sigue siendo limitado y el futuro incierto.

En síntesis, en Guarayos la nueva legislación no parece haber resuelto los principales obstáculos que dificultan la gestión local de los recursos del bosque, pues los derechos de las comunidades sobre los recursos del bosque siguen siendo precarios y susceptibles de avasallamiento, los beneficios que deja el aprovechamiento forestal son igual o más reducidos que en el pasado, y las posibilidades de participación en el diseño y aplicación de las reglas que gobiernan el uso de los recursos del bosque no están al alcance de la población local. A esto se añade que algunos aspectos de la legislación y de los mecanismos para su aplicación (como la prohibición del uso de la motosierra en el procesamiento de la madera y el requisito de presentar títulos de propiedad para tramitar la autorización de los planes de manejo), representan obstáculos—carentes de respaldo técnico y jurídico sólido— que impiden que los pobladores locales y sus organizaciones desarrollen alternativas autónomas de manejo de los recursos del bosque.

Un escenario como éste, caracterizado por conflictos de tenencia severos, falta de incentivos y mecanismos para la inclusión de la población local en la actividad forestal, patentes insuficientes para que el municipio desarrolle iniciativas de apoyo al manejo forestal y proporcione beneficios a sus ciudadanos, y una

labor de control basada fundamentalmente en la represión, configura un contexto institucional poco apto para asegurar un buen futuro para los bosques de Guarayos.

Personas entrevistadas

- Marco Antonio Alborno. Técnico, Superintendencia Forestal - Unidad Operativa de Bosque Ascensión de Guarayos
- Huber Agreda. Oficial Mayor Administrativo, Gobierno Municipal de Ascensión de Guarayos
- Serafín Justiniano. Presidente del Concejo Municipal, Gobierno Municipal de Ascensión de Guarayos
- Sergio Madrid. Evaluador, CIMAR-Smart Wood
- Freddy Mercado. Alcalde Municipal, Gobierno Municipal de Ascensión de Guarayos
- Viviana Molina. Representante regional, Superintendencia Forestal - Unidad Operativa de Bosque Ascensión de Guarayos
- Mercedes Nostas. Investigadora
- Tomas Rojas. Presidente, COPNAG
- Alicia Tejada. Directora, Asociación Cristiana Femenina (ACF)
- José Urañavi. Dirigente, CIDOB