

San Ignacio de Moxos: territorios indígenas, madereros y mara

*J. Montgomery Roper**

Datos generales del municipio de SAN IGNACIO DE MOXOS

Geografía Superficie Ubicación geográfica Ríos principales	33.616 km ² Parte sur-central del Beni Apere, Ichoa, Isiboro, Mamoré, Sécore y Tijamuchí
Población (1997)	20.138 habitantes
Composición étnica	Mayoría indígena con predominio de trinitarios e ignacianos. También hay chimanes, movimas y yuracarés. La población mestiza es el 40% de la población total
Ecología Precipitación Temperatura media anual Altitud Tipo de bosques Tipo de suelos	1.800 mm 24,4 °C 190 msnm Húmedo y sub-húmedo, predominantemente siempreverde; ribereños y de galerías; y subandinos Baja a mediana fertilidad
Áreas protegidas	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécore (TIPNIS)
Concesiones forestales	6 empresas sobre un área de 296.648 ha
Territorios indígenas	Territorio Indígena Multiétnico (TIM) (343.262 ha) y Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécore (TIPNIS) (1.236.296 ha)

* La traducción de este estudio de caso, originalmente escrito en inglés, fue realizada por Augusta Ríos.

1. Antecedentes sobre la región

1.1 Geografía y ecología

El municipio de San Ignacio de Moxos (al que aquí nos referiremos como Moxos) se localiza en la parte sur del departamento del Beni y forma parte de la provincia del mismo nombre, que es la más grande del Beni, abarcando 33.616 kilómetros cuadrados (CIDDEBENI 1997a). En el suroeste del municipio se encuentran las cadenas montañosas de Eva Eva y Møsetenes, en el oeste el Bosque Chimanes y en el noreste y este los llanos de Moxos. Los ríos Apere, Isiboro, Sécore, Tijamuchí e Ichoa nacen en las cadenas montañosas y fluyen hacia el noreste del municipio, donde se convierten en tributarios del río Mamoré (ver mapa).

El clima es de transición de tropical a subtropical. La estación de lluvias va de octubre a marzo, mientras que la estación seca es más pronunciada entre junio y septiembre. La precipitación pluvial aumenta de los llanos hacia las cadenas montañosas, con un promedio anual de 1.800 mm. La altitud promedio es de 190 msnm y, en Moxos, las inundaciones son mayores comparadas con cualquier otro municipio del Beni. Es así que cerca del 40% del municipio y el 70% del área de llanuras están sujetas a inundaciones periódicas durante la estación de lluvias. Los suelos son típicamente de fertilidad baja a mediana.

Existen datos sobre vegetación que abarcan el 91% del área. Ellos mencionan que un 60% del área son bosques, 22% son zonas pantanosas de la llanura y 18% sabanas estacionalmente inundadas. De las 1.379.413 hectáreas de bosque existentes en el municipio, el 45% son bosques húmedos y sub-húmedos –predominantemente siempreverdes–, 31% son bosques ribereños y bosques de galería de inundación estacional, 23% son bosques subandinos, y el 1% son bosques siempreverdes ubicados en terrazas subandinas (CIDDEBENI 1997a).

La principal zona boscosa es el Bosque Chimanes, rico en vida silvestre que alguna vez constituyó la mayor reserva de mara (*Swietenia macrophylla*) en Bolivia (Lehm y Navia 1989). Dentro del Bosque Chimanes se encuentran el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y varias concesiones forestales. Otra área boscosa es el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Este Parque Nacional es la única área protegida en el municipio y se superpone en gran parte de su extensión con el Territorio Indígena Isiboro Sécore, dando lugar a la figura del TIPNIS.

La carretera más importante que ingresa al municipio es el camino sin pavimentar que une Trinidad con La Paz. La distancia de Moxos a Trinidad es de 90 kilómetros, y a San Borja de 120 kilómetros. Algunos caminos rurales se conectan a esta carretera troncal, principalmente hacia el norte de la zona San Ignacio- San Borja y al sur de San Ignacio. Las vías terrestres (no son propiamente carreteras) a San Lorenzo y a San Francisco solamente se habilitan en la época seca, mientras la carretera San Ignacio-Desengaño solamente funciona en septiembre. También existe una amplia red fluvial en el territorio de Moxos que se utiliza como la principal vía de comunicación en la época de lluvias, en particular hacia Trinidad, y es la vía más utilizada para ingresar al TIPNIS durante todo el año (CIDDEBENI 1997a).

1.2 Historia del municipio

En la época prehispánica, Moxos se encontraba poblada por cientos de miles de indígenas de varios grupos étnicos, entre los cuales predominaban los mojeños, un grupo de habla arawac (CIDDEBENI 1997a). Estos grupos vivían en grandes aldeas fortificadas, producían artesanía y emprendieron proyectos de terraplenes (Denevan 1963). Actualmente existen algunos vestigios de dichas obras, incluyendo terraplenes e hileras de cultivo levantadas y zanjadas, que revelan el alto nivel de desarrollo que alcanzaron esas culturas, y su adaptación a las condiciones tropicales y a las inundaciones periódicas.

Los primeros asentamientos externos en el municipio fueron las misiones jesuitas, a finales del siglo XVII. Para ese entonces, la población indígena había sido diezmada por enfermedades y redadas de esclavos (Denevan 1963). De 1667 a 1767, el actual departamento del Beni era la provincia jesuita de Moxos. Los jesuitas reunieron a diferentes grupos étnicos para instruirlos y establecieron el sistema del cabildo español como forma de gobierno. Asimismo, introdujeron el ganado a la región aproximadamente en 1687, y todas las misiones jesuitas establecieron haciendas. En 1767, el Rey Carlos III expulsó a los jesuitas de la América Española (Jones 1991).

Después de la independencia de Bolivia en 1825, se aceleró la inmigración hacia Moxos desde Santa Cruz y otros lugares. Los españoles recibieron concesiones de tierra del gobierno y, aprovechando tanto la mano de obra indígena disponible como el ganado salvaje de los llanos, establecieron grandes haciendas ganaderas (Denevan 1963). El ganado fue tratado como si fuera de dominio público y fue cazado hasta provocar prácticamente su extinción en la última mitad del siglo XIX (Jones 1991).

Entre 1870 y 1920, el auge de la goma impulsó la migración hacia las regiones gomeras del norte (Denevan 1963). Los productores de goma indujeron a los indígenas a firmar contratos laborales para trasladarlos hacia los bosques de Brasil, aunque los indígenas reaccionaron organizando rebeliones, aunque los disturbios nunca llegaron a Moxos. Muchos de los habitantes actuales del Bosque Chimanés son descendientes de las poblaciones que se refugiaron allí durante el auge de la goma (Jones 1991).

En la región, el comercio de pieles floreció desde los años cuarenta, cuando se inició la cacería en gran escala de caimanes, nutrias, saínos y felinos. Esta situación se mantuvo hasta 1990, cuando el entonces presidente Jaime Paz Zamora declaró ilegal el comercio de pieles de animales silvestres.

Si bien la mayor parte de la región de Moxos no es apta para la agricultura en gran escala, las extensas praderas naturales

son ideales para la ganadería. La ganadería comercial se inició a fines de los años cuarenta, cuando algunos aviones que sobrevivieron a la II Guerra Mundial empezaron a transportar carne hacia las tierras altas, donde su precio era mayor. El valor de la tierra aumentó a la par del precio de la carne, dando lugar a una fuerte especulación por la tierra a partir de 1965, que se mantuvo hasta finales de la década siguiente. Hacia 1970, el Beni en su conjunto suministraba el 70% de la carne consumida en La Paz, y la mitad de toda la carne que se consumía en el país (Jones 1991).

En el municipio de Moxos actualmente existen alrededor de 278 propiedades dedicadas a la ganadería, cubriendo un área de 25.616 kilómetros cuadrados. Estimaciones de la población ganadera total indican que ésta se encuentra entre 294.000 a 500.000 cabezas (CIDDEBENI 1997a).¹

Hasta esa época, los bosques al oeste de Moxos desempeñaron un papel secundario, sirviendo esencialmente como un refugio para los indígenas que fueron víctimas de la especulación por la tierra y de las actividades ganaderas, gomeras y de caza (Jones 1991). Sin embargo, a comienzos de los años ochenta, el Bosque Chimanes cobró notoriedad internacional como el eje de los esfuerzos bolivianos por lograr un equilibrio entre conservación y desarrollo. En 1978, el bosque fue declarado "reserva temporal e inmovilizada" y, en 1986, UNESCO reconoció a una parte del bosque como Reserva de la Biosfera.

Para ese entonces, la extracción maderera comercial se encontraba en plena expansión, y la combinación de las presiones de las empresas madereras sobre los bosques y el interés para

1 Aunque la agricultura en pequeña escala es la principal actividad económica de la mayoría de las familias indígenas, el ganado también es importante en los dos territorios indígenas y, con frecuencia, las ventas de madera se han justificado para la compra de ganado. En el TIM, en 12 comunidades para las cuales existe información disponible, en 1997 existían cerca de 455 cabezas, mientras que 18 comunidades en el TIPNIS tenían aproximadamente 824 cabezas (CIDDEBENI 1997a).

gravar y monitorear los ingresos forestales, llevaron al Gobierno Departamental del Beni a declarar la mitad del bosque (579.000 ha) como "bosque de producción permanente" en noviembre de 1986. Posteriormente, en abril de 1987, el Gobierno boliviano dividió esa misma área y la otorgó a siete concesiones madereras.

Los líderes indígenas se sintieron estafados por esas decisiones y por su falta de involucramiento en el proceso de desarrollo regional. En 1987 fundaron lo que posteriormente se llamaría la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB). Esta Central se organizó con base en el sistema existente de cabildos y representaba a todos los indígenas del Beni. En Moxos se organizaron cuatro subcentrales: TIPNIS, San Francisco, San Ignacio y San Lorenzo.

En septiembre y octubre de 1990, más de 300 indígenas del Beni marcharon 400 millas hasta la ciudad de La Paz en la Marcha por el Territorio y la Dignidad. Atendiendo a sus peticiones, el presidente de la República Jaime Paz Zamora firmó cuatro decretos supremos, de los cuales dos afectaron al Bosque de Chimanes, creando así el TIM y el Territorio Indígena Chimán (TICH), y otro les entregó a los indígenas un territorio dentro del Parque Nacional Isiboro Sécuré, creando así el TIPNIS (Jones 1990).

1.3 División administrativa y población

Moxos está compuesto de cuatro distritos municipales (San Ignacio, San Francisco, San Lorenzo y Desengaño²) y dos territorios indígenas legalmente titulados (el TIPNIS y el TIM). Ninguno de ellos administra su propio presupuesto municipal, aunque se discute esa posibilidad para el caso del TIPNIS.

Al igual que muchos municipios en Bolivia, Moxos enfrenta numerosos problemas relacionados con la definición de sus límites territoriales. En algunos casos, los linderos no han sido

2 Este distrito aún no ha sido legalmente designado por el Congreso.

claramente definidos, mientras que en otros los límites definidos por la "Comisión de Límites" han sido cuestionados por distintos grupos. Los principales conflictos de límites se presentan con las provincias de Yacuma, Ballivián, y Marbán, y con el departamento de Cochabamba. Estos problemas se refieren principalmente a los dos territorios indígenas cuyos límites no están claramente definidos en ninguno de sus bordes. Desde el punto de vista administrativo municipal no se sabe bien quién controlará esas áreas.

Al respecto, se supone que casi todo el territorio del TIPNIS (1.236.296 ha) pertenece al municipio de Moxos, aunque existen agudos conflictos limítrofes con el departamento de Cochabamba. En cambio, la mayor parte del TIM (343.262 ha) oficialmente se encuentra en la provincia Yacuma, pero, por razones históricas y de acceso, siempre ha sido atendido por la provincia de Moxos. En ese orden, existe un arreglo informal entre Moxos y Yacuma que establece que Moxos atenderá las necesidades del TIM, mientras que Yacuma hará lo mismo por Desengaño, dadas sus condiciones de accesibilidad. Por este motivo, este estudio se refiere al TIM como si perteneciera a Moxos. Una pequeña parte del TICH se encuentra dentro del municipio de Moxos, pero es un área escasamente poblada y administrativamente no pertenece a Moxos.

Según el censo del INE, en 1992 el municipio contaba con una población de 17.602 habitantes (0,52 personas/km²), de la cual el 73% residía en áreas rurales. Para 1997, el Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo de Beni (CIDDEBENI) estimó una población de 20.138 personas (ver Cuadro 1), contemplando a la población indígena del TIPNIS y del TIM, pero no a los colonos que han penetrado la parte sur del TIPNIS, quienes podrían llegar a unas 9.800 personas (CIDDEBENI 1997a).³

3 Existe una disputa sobre si el área donde viven esos colonos corresponde al departamento del Beni o al de Cochabamba.

Cuadro 1
Población de San Ignacio de Moxos por Unidad Administrativa, 1997

Unidad Administrativa	Comunidades	Centros urbanos	Población
San Ignacio	16	1 (la capital)	6.782
San Francisco	7	1	1.274
San Lorenzo	9	1	1.740
Desengaño	6		643
TIPNIS	46		4.563
TIM	17		2.451
Asentamientos dispersos			2.685
Total	87	3	20.138

Fuente: CIDDEBENI 1997a. Elaboración propia.

La población indígena del TIPNIS y del TIM es de 4.563 y 2.451 personas, respectivamente. CIDDEBENI estima que la población indígena total del municipio alcanza a 11.175 habitantes, sin incluir la población indígena asentada en la capital de San Ignacio —que es al parecer grande—, ni la localizada en los asentamientos dispersos. Los grupos indígenas incluyen el mojeño (ignaciano y trinitario), chimán, movima, y yuracaré. El trinitario representa aproximadamente el 61% del total de la población indígena, y el ignaciano cerca del 22% (CIDDEBENI 1997a).

1.4 El sector forestal

Las actividades forestales en Moxos se concentran en el Bosque Chimanes y el TIPNIS, e involucran a empresas madereras, pueblos indígenas y motosierristas. La mara y el cedro (*Cedrella odorata*) han sido los principales productos forestales de exportación, aunque estas especies han empezado a agotarse después de poco más de una década de explotación incontrolada. De acuerdo a las estadísticas oficiales, entre 1987 y 1993, de un total de 120.969 m³ de madera aprovechada por seis de las siete empresas

asentadas en el Bosque Chimanes, el 98% era mara, 1,2% cedro, y el restante 0,8% roble (Centro de Desarrollo Forestal 1994).⁴ Sin embargo, recientemente, ha aumentado la explotación de otras especies, incluyendo el cuchí (*Astronium urundeuva*), el ochoó (*Hura crepitans*), el palo maría (*Calophyllum brasiliense*) y el tajibo (*Tabebuia serratifolia*).

Hasta 1997, en el Bosque Chimanes habían siete empresas con concesiones madereras: Bolivia Mahogany SRL, Bosque del Norte, Cimagro, Fátima Ltda, Havel, Madre Selva SRL y Monte Grande SRL (Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables 1995). De éstas, sólo Cimagro tenía toda su concesión dentro del municipio y Havel la mayor parte de su concesión dentro del mismo. De acuerdo a la Superintendencia Forestal, la superficie concedida a las empresas citadas dentro del municipio —en la que no se incluye a Bolivia Mahogany— alcanza una superficie de 296.648 ha. Los contratos de estas empresas concluirán el año 2011, cuando se venza el plazo inicial de los mismos, y el control sobre los bosques pasará al pueblo indígena (CIDDEBENI 1997b).

Moxos tiene dos aserraderos, los que pertenecen a las empresas Havel y Monte Grande. El aserradero de Havel está ubicado dentro de su concesión, mientras que el de Monte Grande está en el TIM. Este último, desde 1996, ha tenido fuertes conflictos con el gobierno del TIM (GOTIM) por haber comprado árboles de forma directa de individuos y comunidades, sin autorización del gobierno local indígena. Estas empresas tienen escasa presencia institucional en Moxos puesto que sus sedes se encuentran en las ciudades de Santa Cruz o La Paz, y la mayor parte de sus oficinas locales están ubicadas en San Borja.

4 Es probable que estos datos estén subestimando de forma significativa el aprovechamiento maderero real. Muchos observadores han comentado que el nivel real de explotación de la madera es mucho más alto de lo que reflejan los informes oficiales y que, en años anteriores, la corrupción de los funcionarios públicos contribuyó a encubrir ese hecho.

Hasta hace poco, todas las empresas, excepto Cimagro, formaron parte del "Proyecto de Manejo Forestal Chimanes", financiado por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) e iniciado en 1988 sobre un área algo superior a las 584.798 hectáreas que se redujo a 415.649 hectáreas después de la creación del TICH y del TIM. Hasta la fecha, ese proyecto ha sido la iniciativa forestal más ambiciosa en el Beni y, como producto de su implementación, el Bosque Chimanes es la única área en el Beni donde se han hecho esfuerzos significativos para planificar y controlar el aprovechamiento forestal. Para supervisar su implementación, se formó un comité de la sociedad civil dirigido por el CDF-RN y compuesto por la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), el Comité Cívico del Beni, la Central Departamental de Pueblos Indígenas, las empresas madereras, la Corporación de Desarrollo del Beni (CORDEBENI), la Estación Biológica del Beni (EBB) y la Universidad Técnica del Beni (UTB). Inicialmente, el proyecto debía estar compuesto por tres subprogramas —forestal, biología y socioeconomía—, aunque sólo se logró financiar el subprograma forestal (Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables 1995).

El Proyecto Chimanes realizó estudios valiosos sobre manejo forestal y probablemente contribuyó a mejorar algunas prácticas de las empresas madereras. Sin embargo, recibió fuertes críticas por su escasa capacidad para controlar las actividades de las empresas, sobre todo en relación a sus interacciones con las comunidades indígenas y, en 1997, ello más otros factores llevaron a los financiadores del proyecto a cambiar el enfoque del mismo, enfatizando el trabajo con las comunidades indígenas.

Hasta los años ochenta, los pueblos indígenas se beneficiaban de los bosques sobre todo en la construcción de canoas, ruedas de carreta y casas, y para producir artesanía (CIDDEBENI 1997a). También hacían pequeñas ventas ocasionales de madera para satisfacer sus necesidades inmediatas. Estas actividades se mantienen, pero su importancia se ha relativizado considerablemente

frente a la explotación comercial en gran escala de la mara y el cedro, realizada por las empresas madereras.

Hasta ahora no se han dado permisos para la explotación comercial de madera en los bosques de los territorios indígenas fuera de las concesiones. Sin embargo, a partir de 1992, los pueblos indígenas comenzaron a vender cantidades importantes de madera a las empresas madereras. La primera venta grande fue producto de una decisión del gobierno de subastar madera decomisada en el TIM. La mayoría de los indígenas se pronunció en contra de esa subasta, y algunas fuentes mencionaron que fue el Gobierno el que presionó a los líderes indígenas para que la autorizaran. Muchos observadores argumentan que después de esa experiencia, algunas empresas comenzaron a contratar motosierristas para cortar árboles y dejarlos en el bosque, a sabiendas de que de esa forma los líderes indígenas no tendrían otra opción más que venderlos.

Posteriormente, en 1994 y 1995, el TIM mismo vendió unos 10.000 árboles decomisados a las empresas.⁵ Esta vez, las ventas gozaron de amplio apoyo, porque se decía que se iban a usar las ganancias para la compra de ganado y de una hacienda ganadera ubicada en el interior del TIM. De igual forma, en junio de 1997, la Subcentral Indígena en el TIPNIS vendió 600 árboles talados que habían sido confiscadas por los guardias forestales indígenas.⁶

5 Las modificaciones a las leyes autorizaban a las organizaciones indígenas a realizar ventas directas de madera confiscada, cosa que no estaba permitida en 1992.

6 Aunque el Subcalde del TIPNIS declaró que no habían habido ventas superiores a las que establecía el contrato, el Oficial Mayor comentó que sí se realizaron ventas al norte del TIPNIS, lejos del centro de la Subcentral y, por lo tanto, posiblemente los líderes no tenían conocimiento de lo que estaba sucediendo. No obstante, en noviembre de 1997, se reveló que varios líderes indígenas del TIPNIS habían realizado contratos privados con empresas madereras, suscitando serios conflictos al interior del territorio.

Tanto en el TIM como el TIPNIS, las organizaciones indígenas tienen sus propios talleres de carpintería, creados con financiamiento externo. En el TIM el taller no ha funcionado bien, aunque recientemente se contrataron dos carpinteros de afuera del territorio para hacerlo funcionar. En el TIPNIS el dinero del taller se utiliza para el mantenimiento del centro administrativo de la Subcentral.

Madereros piratas procedentes del área de San Borja y de los mismos territorios indígenas también explotan la madera de forma independiente, tanto dentro como fuera del TIM y del TIPNIS. Asimismo, además de las concesiones forestales y el aprovechamiento de la madera en los territorios indígenas, en San Lorenzo existen algunos motosierristas quienes son contratados por los ganaderos para cortar postes para cercas en tierras comunales. Recientemente, a uno de ellos la Superintendencia Forestal le otorgó un permiso para extraer 4.000 postes. Este es el único caso encontrado en el municipio donde alguien, aparte de las grandes empresas madereras, ha recibido permiso para aprovechar madera.

1.5 Las amenazas a los recursos forestales

Todos los actores entrevistados estuvieron de acuerdo en que ha sido deficiente el control sobre el sector forestal y que la sobreexplotación de la madera es un problema serio; además, coincidieron en señalar que los mayores problemas se han presentado dentro de los territorios indígenas.

Según el presidente del TIM, la situación del aprovechamiento de la madera en el TIM es "un desastre". Las empresas abren trochas en el bosque, que se extienden desde San Borja hasta el interior del TIM y facilitan la entrada de motosierristas ilegales en esas áreas. También se acusa a las empresas de robar madera, cazar animales en forma indiscriminada, de no respetar los diámetros mínimos para el corte de madera y de hacer "puen-

tes locos” con ochoó, una madera que contiene una resina que envenena los ríos.

Como se mencionó anteriormente, otro problema serio es el agotamiento de la mara. En 1995, la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables reportó que “...si se puede tomar la experiencia de Chimanes como ejemplo, la extracción de mara en el Beni no será una actividad sostenible si no se toman medidas inmediatas de manejo sostenible” (Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables 1995:32). No existe ningún elemento que indique que esa situación haya cambiado en los años subsiguientes.

Varias empresas explotan madera fuera de sus concesiones y, con frecuencia, los guardias forestales del TIPNIS encuentran troncos caídos. En 1997, particularmente la parte norte del TIPNIS ha experimentado una fuerte presión, y tanto la Alcaldía como la Subprefectura han recibido denuncias contra la empresa Cimagro de comunidades que alegan que esta empresa ha estado sacando madera del TIPNIS ilegalmente.

Al disolverse el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) en 1996, la falta de control estatal facilitó la compra de árboles a individuos y comunidades por parte de las empresas madereras, sin el consentimiento de los gobiernos y subcentrales indígenas. Estas transacciones a veces se hicieron de forma directa, pero también por medio de contratistas intermediarios o motosierristas. Durante este mismo período, en el TIM se extinguió la guardia forestal (tema discutido en mayor detalle más adelante). La combinación de ambos factores hizo que, en 1997, la explotación de la madera en el TIM posiblemente llegara a su nivel más alto de la historia.

En el TIM, la empresa Monte Grande ha establecido acuerdos directos para comprar madera con individuos y comunidades, a pesar de algunos intentos por parte del GOTIM para controlar tales arreglos. El jefe del aserradero de la mencionada empresa argumenta que no es su empresa la que rechaza las decisiones y acciones del GOTIM, sino que son las propias comunidades que venden su ma-

dera las que están rechazando a ese gobierno.⁷ No obstante, nadie solicitó ni otorgó permisos para esas actividades.

Fuera de los dos territorios indígenas, posiblemente la actividad forestal más problemática sea el aprovechamiento de la madera para postes realizada por ganaderos o motosierristas. Algunos líderes indígenas plantearon que éste es un problema que se presenta en muchas comunidades y, particularmente, el representante de San Lorenzo afirmó que éste es el principal problema forestal en su distrito.

Aunque varios actores mencionaron que ha habido alguna deforestación para la habilitación de tierras destinada a la agricultura y la ganadería, estas amenazas no son muy grandes. Las parcelas agrícolas generalmente tienen una superficie de 0,5 a 2 hectáreas por familia y la amplia disponibilidad de pastos naturales en la zona de los llanos hace que no sea necesario desmontar grandes áreas para la ganadería.

Entre 1993 y 1994, el Gobierno boliviano aprobó dos contratos de 30 años con BHP Petroleum y Pan Andean Resources PLC para actividades de exploración petrolera que incluyen áreas al interior del TIM y del TIPNIS. Estas actividades han incluido estudios sísmicos y por lo menos una perforación. En las entrevistas realizadas, ninguna de las autoridades municipales tenía una idea clara de si la actividad petrolera podía constituir una amenaza potencial para los bosques. En cambio, en la opinión de los líderes de ambos territorios indígenas, las perforaciones petroleras son una amenaza por los riesgos futuros de contaminación.

7 Una situación parecida que se produjo estuvo relacionada con el cobro de un alquiler por el funcionamiento del aserradero de la empresa Monte Grande que está ubicado dentro del TIM. El GOTIM quería \$us 10.000 de alquiler por mes y la empresa ofrecía apenas \$us 1.000. Posteriormente, para evitar la negociación con el GOTIM, el jefe de dicho aserradero realizó un trato con la comunidad más cercana para pagar el alquiler directamente a ellos. Ello generó una situación de conflicto al interior del territorio respecto al derecho de las comunidades para establecer acuerdos de ese tipo.

2. El Gobierno Municipal y los otros actores locales

Moxos es un municipio que se comporta como si fueran dos. De un lado, están los pueblos indígenas y sus instituciones y, del otro lado, están los ganaderos, madereros y terratenientes, y sus instituciones. Históricamente, los vínculos de integración entre ambos grupos han sido bastante escasos (Jones 1991).

2.1 Los principales actores locales

En Moxos existe la primacía de dos partidos políticos grandes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN), los que usualmente han alternado en el control de las instituciones públicas. La pertenencia a uno de estos dos partidos influye hasta en las relaciones personales de la población. En el momento que se hizo el estudio, ADN controlaba la Alcaldía y la Subprefectura. El Concejo Municipal estaba compuesto por tres personas de ADN y dos del MNR.

Tradicionalmente, el poder económico y político de Moxos ha estado en manos de los ganaderos, comerciantes y terratenientes blancos, y esta situación no ha cambiado mucho con la implementación de las nuevas leyes de Participación Popular y Descentralización. Este grupo controla la Honorable Alcaldía Municipal (HAM), la Subprefectura, el Concejo Municipal, el Comité Cívico y la Asociación de Ganaderos de San Ignacio. Las autoridades y directivos de todas las instituciones mencionadas, incluyendo a todos los titulares del Concejo Municipal, residen en la capital municipal. El diputado del congreso que representa a la región es el presidente de la Asociación de Ganaderos. A pesar de que más del 50% de la población de Moxos es indígena, no hay ningún representante suyo en el Concejo Municipal.

Por su parte, los pueblos indígenas tienen su propio sistema de organización y gobierno. En la mayor parte de las comu-

nidades, el Cabildo es la principal autoridad local, siendo esta instancia responsable por cuidar los intereses comunitarios y llevar a cabo la fiesta comunitaria. El Corregidor es el miembro de mayor jerarquía del Cabildo, quien generalmente es elegido por consenso de la comunidad y funge, además, como representante oficial de la comunidad ante el Subprefecto, quien otorga documentos de reconocimiento.⁸ La Junta Escolar se preocupa por la educación, mientras que la Organización de Mujeres se hace cargo de las inquietudes de las mujeres y con frecuencia administra una tienda comunitaria.

El Corregidor y otros líderes del Cabildo también participan en las reuniones de las organizaciones indígenas supra-comunales. Existen cinco de éstas en Moxos, incluyendo las subcentrales de San Ignacio, San Lorenzo, San Francisco y el TIPNIS, y el gobierno del TIM (GOTIM). En San Lorenzo y San Ignacio, también se ha organizado una Subcentral de Mujeres. Todas las Subcentrales forman parte de la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), y la Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB). Por lo general, la población del grupo étnico Chimán no participa en ninguna de estas organizaciones, sino solamente en el Gran Consejo Chimán —con sede en la localidad de San Borja— pero de manera poco activa.

Por petición del Obispo del Beni, los jesuitas regresaron a Moxos en 1984 y actualmente desempeñan un importante papel, participando en la planificación local y apoyando a las comunidades rurales a través de programas de salud y agricultura. Su Equipo Pastoral Rural-Moxos (EPARU-Moxos) brinda asistencia técnica y cursos de capacitación, mientras que Promoción de Moxos (PRODEMO) fomenta la agricultura y la comercialización

8 En la ciudad de San Ignacio el Corregidor es nombrado por el Subprefecto. Pese a que la persona nombrada usualmente es alguien que posee apoyo del Cabildo, el hecho de que sea el Subprefecto quien lo nombra es un punto que disgusta a muchos líderes indígenas locales.

de productos agrícolas a través de cursos de capacitación y pequeños créditos. Los sacerdotes jesuitas, con frecuencia fungen también como mediadores y la iglesia de San Ignacio sirve como un lugar de reunión para eventos regionales de planificación.

A través de su Equipo Pastoral Rural, el Vicariato Apostólico del Beni en Trinidad ha apoyado la construcción de pozos de agua, capacitación en salud y agricultura y la provisión de algunos créditos. La división legal del Vicariato también asesora y apoya a los pueblos indígenas en asuntos diversos.

Las ONGs más activas en Moxos han sido CIDDEBENI y el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), ambos con base en Trinidad. CIDDEBENI viene trabajando con pueblos indígenas desde 1987, principalmente en el TIPNIS y el TIM, en acciones de fortalecimiento de las organizaciones indígenas, demarcación de los límites territoriales, formación de equipos de investigadores y la realización de estudios sociales y ecológicos. También fue responsable de la ejecución del proceso de planificación participativa municipal y de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio. Por su parte, el CEJIS ha proporcionado apoyo legal a las organizaciones indígenas de los dos territorios.

Dos entidades que ingresaron al municipio recién en 1997 son el Proyecto de Desarrollo Sostenible para los Indígenas del Beni (PRODESIB) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). PRODESIB es un proyecto de siete años, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con base en Trinidad, y trabaja en el TIPNIS en la consolidación de sus límites territoriales, capacitación de líderes y suministro de crédito agrícola. CIPCA tiene planeado brindar asesoría técnica agropecuaria, y pretende asumir y ampliar las actividades de PRODEMO.

Los distritos de San Lorenzo y San Francisco también tienen Comités Cívicos, y al igual que San Ignacio, también cuentan con Juntas Vecinales. En San Ignacio, las cinco Juntas Veci-

nales forman parte de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) local.

2.2 Coordinación y conflicto entre actores

En el momento en que se realizó este estudio, las relaciones de las entidades públicas en el municipio eran buenas, en gran medida gracias al hecho de que todas ellas estaban siendo controladas por el mismo partido (ADN). La HAM coordinaba varias actividades con la Subprefectura, incluyendo diálogos con la Superintendencia Forestal (SF) y el tratamiento de conflictos forestales. En comparación, las relaciones entre el anterior Subprefecto (del MNR) y el Alcalde (de ADN) se limitaban a acusaciones mutuas.

No obstante, la coordinación entre la HAM y los otros actores ha sido mínima, aunque, como era de esperarse, las autoridades municipales han tenido buenas relaciones con el Comité Cívico y la Asociación de Ganaderos. Muchas personas entrevistadas sentían que el Alcalde prefería manejar todo sin ningún apoyo. Como advirtió un técnico de CIDDEBENI, la HAM no ha tomado iniciativas concretas para involucrar a los distintos sectores de la población en la planificación, y le falta una "visión democrática" y convicción en los beneficios de trabajar juntos. Sin embargo, los entrevistados también comentaron que las cosas estaban mejorando y, como se detalla más adelante, en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se produjo un nivel de coordinación sin precedentes entre los distintos actores sociales.

El Comité de Vigilancia (CV) siempre ha tenido conflictos con la HAM y el Concejo Municipal. Como consecuencia, en 1996 renunció el padre jesuita que fungía como presidente del mencionado Comité, y la presidenta que lo reemplazó en esas funciones hizo lo mismo hacia fines de 1997. Ambos representantes solicitaron varias veces al Gobierno Municipal copias del Plan

Operativo Anual (POA) pero sin ningún éxito, hasta que finalmente la segunda presidenta tuvo que ir hasta Trinidad para conseguir dichas copias en la oficina de la Prefectura.

Los conflictos entre la HAM y el CV llegaron a tal extremo que, en mayo de 1997, la presidenta del CV presentó una denuncia formal a nivel nacional en contra del Alcalde, acusándolo de anomalías en el manejo de los fondos municipales. Sin embargo, la presidenta nunca fue invitada a prestar declaraciones al respecto y la respuesta oficial a dicha denuncia, concluyendo que no hubo irregularidad ninguna, fue interceptada por el Alcalde y hecha pública en la estación de televisión de su propiedad.

Teóricamente, el CV debe estar compuesto por un representante de cada distrito y territorio indígena, pero en la práctica su representación ha sido mínima. El TIPNIS no ha participado y el TIM dejó de hacerlo en 1997 por conflictos internos. Por su parte, son pocas las OTBs que funcionan efectivamente. En San Lorenzo, se reconocieron 5 OTBs y un Comité de Vigilancia local que ha estado paralizado porque el distrito no tiene recursos. Según el anterior presidente del CV, el mayor obstáculo para su funcionamiento ha sido la dificultad para movilizarse dentro del municipio por el relativo aislamiento de las comunidades y la escasa comunicación que existe entre los distintos sectores de la población (Dávalos 1997).

La Subcentral Indígena de San Ignacio y la HAM nunca han tenido mayores relaciones, aunque la Subcentral está interesada en abrir un diálogo con la esperanza de poder obtener algún financiamiento. Muchas personas, incluyendo el Alcalde, asocian a la Subcentral con el MNR. La realidad no es tan sencilla, aunque efectivamente las relaciones entre las organizaciones indígenas y los líderes del MNR han tendido a ser mejores que con los representantes de ADN. En el caso de las relaciones entre el Gobierno Municipal y la Subcentral del TIPNIS, otra limitante importante ha sido la distancia física entre ambos, aunque, en 1996, la Subcentral nombró un Subalcalde con el fin de agilizar esas relaciones.

Dentro de este contexto, llama la atención una alianza que se formó a mediados de 1996 entre los representantes locales de ADN y un grupo de líderes indígenas del TIM, quienes pretendían independizar el TIM de la Subcentral de San Ignacio. Este grupo declaró como ilegítimas a las autoridades del TIM, demandando la convocatoria a nuevas elecciones e iniciando una prolongada batalla política por el control del TIM con el apoyo logístico, financiero y publicitario de las autoridades municipales. En febrero de 1997, los miembros de esta facción indígena fueron reconocidos legalmente como las autoridades del GOTIM y a cambio comprometieron su apoyo político a ADN. Sin embargo, esta relación se enfrió un poco en los últimos meses de 1997 cuando ambos sectores comenzaron a sentir que el otro demandaba demasiado.

Las relaciones entre el Gobierno Municipal y la Iglesia son cordiales, pese a que el apoyo que brinda la Iglesia a los indígenas ha generado ciertas acusaciones por parte de la Alcaldía sobre su interferencia en asuntos políticos que no son de su competencia. Además, cuando la presidencia del Comité de Vigilancia estuvo ocupada por un sacerdote jesuita, éste mantuvo conflictos abiertos con el Alcalde. Más allá de ello, probablemente la Iglesia es la entidad que tiene mejores relaciones con un amplio espectro de los actores, ya que se esfuerza por no politizarse y abrir espacios de mediación y diálogo entre los distintos sectores. Sus relaciones con la población indígena son particularmente buenas y con frecuencia coordina con las ONGs para brindar capacitación y/o asistencia a organizaciones y comunidades indígenas.

Entretanto, las ONGs han estado más orientadas hacia la población indígena, y eso las ha enfrentando en varias ocasiones con la élite tradicional, quien ha tenido frecuentes conflictos con CIDDEBENI casi desde el momento en que esta institución ingresó a trabajar al municipio. En el pasado reciente, se produjeron tensiones porque el Gobierno Municipal consideraba a CIDDEBENI como un grupo opositor y, entre ambos, se acusaron mutuamente de intentar manipular al movimiento indígena, aunque

como se describe más adelante esas relaciones han mejorado recientemente.⁹

Ninguno de los sectores ha tenido mucho contacto con el nuevo Subprefecto, pero la percepción general inicial ha sido positiva. El Subprefecto anterior, del MNR, también gozaba localmente de una buena imagen. El único sector que no tiene una buena percepción del Subprefecto es el GOTIM, que le acusan de haber vendido ganado y una parcela de tierra en el TIM a un precio inflado.

Las relaciones entre las organizaciones indígenas y las empresas madereras han sufrido cambios bruscos que oscilaron entre muy buenas y muy malas, dependiendo esto en gran parte de quien era el líder indígena de turno. En general, éstas han sido ambiguas puesto que algunos de ellos han atacado públicamente a las empresas y demandado su retiro de sus territorios, mientras que por debajo negociaban la venta de madera de forma privada. El actual Subcalde del TIPNIS considera que las concesiones forestales deberían marcharse. El GOTIM también está buscando sacar al aserradero de Monte Grande de su territorio, aunque algunos líderes comunitarios argumentan que trae beneficios, en tanto abre carreteras y brinda ayuda a las comunidades.

Aunque las organizaciones indígenas reciben apoyo de ONGs como CIDDEBENI y CEJIS, dicho apoyo fue mayor antes de la subasta de madera de 1992. En aquel entonces, un grupo de cerca 70 ONGs, bajo el nombre de Coordinadora de Solidaridad con lo Pueblos Indígenas, brindaba apoyo político y moral a las organizaciones indígenas en sus confrontaciones con el Estado y las empresas madereras. Sin embargo, cuando los líderes

9 En abril de 1997, luego del colapso de un taller en el TIM, algunos miembros del equipo de CIDDEBENI criticaron públicamente al Alcalde por haber intentado socavar el taller. El Alcalde respondió declarando públicamente que CIDDEBENI no era bienvenido en la región si es que mantenía esa actitud.

indígenas aprobaron la subasta a pesar de la protesta de las comunidades de base, la Coordinadora se disolvió por la frustración que le ocasionó ese hecho.

En Moxos existe una historia de conflictos entre distintas organizaciones, comunidades e individuos indígenas por temas relacionados a la explotación forestal y los ingresos que genera esta actividad. En respuesta a las ventas privadas de madera por líderes de la Subcentral del TIPNIS, ésta fue disuelta a fines de 1997 por la organización matriz y, en su lugar, se designó a un Consejo de Ancianos.¹⁰ La Subcentral procedió a impugnar la legalidad de estas acciones y en una reunión departamental de organizaciones indígenas en Trinidad, en diciembre de 1997, concurrieron tanto representantes de la Subcentral como del Consejo de Ancianos, aduciendo cada uno de ellos ser los representantes legítimos del territorio.

El conflicto en el TIM tiene una historia más larga. En sus inicios, después de que el territorio fue creado por Decreto Ejecutivo en 1990, era la Subcentral de San Ignacio la que ejercía el control real sobre la administración de sus recursos. Existía el GOTIM al interior de la Subcentral, pero tenía poco reconocimiento efectivo. Las decisiones relativas al manejo de los recursos y la venta de madera eran tomadas por todas las comunidades miembros de la Subcentral, la mayoría de las cuales estaban localizadas fuera de los límites del TIM. Aunque las comunidades dentro del TIM aprobaron las ventas de madera que se hicieron en 1995 y 1996, después quedaron insatisfechas con la utilización de los ingresos. Después de la venta de 1996, el TIM recibió sólo una pequeña hacienda y un pequeño hato de ganado, y la mayor parte de las comunidades del TIM no recibieron ningún benefi-

10 Aparentemente, esta acción tampoco produjo el efecto esperado puesto que el Consejo de Ancianos procedió a legitimar las ventas que se habían realizado y a aprobar ventas adicionales de aproximadamente 10.000 árboles para financiar la compra de ganado para el territorio.

cio. Además, existía la percepción generalizada de que tanto la Subcentral como los líderes del GOTIM y los guardias forestales manejados por la Subcentral eran corruptos. Ello llevó a que los líderes comunales en el TIM votaran de forma casi unánime por aumentar su independencia frente a la Subcentral. Posteriormente, se inició una batalla política enconada entre estas dos facciones, a la cual nos referimos anteriormente. Las autoridades del GOTIM que salieron victoriosas en esta lucha desconocieron por completo a todas las personas asociadas a la vieja dirección y sus instituciones, y a mediados de 1996 ocuparon la oficina de la Subcentral y sacaron todo lo que había adentro (incluyendo un camión, una computadora, teléfono y fax), alegando que había sido comprado con dinero proveniente de la venta de los árboles del TIM.

Las acciones del nuevo GOTIM generaron una situación de virtual parálisis dentro de la Subcentral, y la población de las comunidades del TIM empezó a sentir que eran demasiado beligerantes. Además, en varias comunidades algunos antiguos líderes, guardias forestales y miembros del equipo técnico seguían manteniendo su popularidad. Como resultado, el GOTIM perdió apoyo en algunas comunidades clave.

En julio de 1997, hubo elecciones para elegir a las autoridades de la Subcentral, donde participaron algunas comunidades del TIM. La nueva dirección que salió elegida estaba liderizada por el que había sido presidente entre 1993 y 1995, y logró revitalizar la organización. Con el apoyo de varias comunidades, de dentro y fuera del TIM, y de algunos líderes históricos del TIM empezaron una campaña para retomar el territorio. A fines de noviembre, la Subcentral declaró estado de emergencia, desconoció el GOTIM existente, y realizó nuevas elecciones. Por su parte, el GOTIM descalificó esas elecciones y se autodeclaró Subcentral. Los dos bandos llegaron a la reunión departamental de diciembre afirmando su legitimidad. No fue posible resolver el asunto allí, y las organizaciones indígenas nacionales declararon

que patrocinarían nuevas elecciones y buscarían mediar una solución.

Todos estos conflictos también han creado problemas entre CIDDEBENI y el GOTIM, llevando a CIDDEBENI a poner fin a su presencia en el TIM en 1997. Las acciones de CIDDEBENI tradicionalmente eran coordinadas con la Subcentral, y más tarde se concentraron en comunidades que no estaban cooperando con el nuevo GOTIM. Eso hizo que el GOTIM empezara a desconfiar de CIDDEBENI, mientras que la dirección de CIDDEBENI sospechaba que el GOTIM estaba siendo manipulado por las autoridades municipales. Por eso mismo, los dirigentes indígenas de ambos bandos les han impedido a las ONGs permanecer neutrales frente al conflicto, y han intentado utilizar sus relaciones con las ONGs como un mecanismo de legitimación social. En respuesta, ya para finales de 1997, la mayoría de las ONGs habían comenzado a retroceder, rechazando cualquier invitación para participar en negociaciones o reuniones con líderes indígenas hasta que los conflictos se resolvieran.

2.3 Los instrumentos de la planificación municipal

En gran medida, la planificación municipal ha estado centralizada en la HAM. Muchos entrevistados comentaron que la Alcaldía regularmente gastaba sus fondos de manera discrecional, y ni siquiera respetaba los POAs que ella misma había formulado. Sin embargo, a principios de 1997, CIDDEBENI inició un proceso participativo bastante exitoso para la elaboración del PDM quinquenal y la reformulación del POA 1997, a través de un contrato con la Prefectura que financió ese proceso con fondos del Banco Mundial.

En un inicio, la HAM no participó de estas actividades y, más bien, intentó elaborar un POA propio. Según un funcionario de la Alcaldía, al comienzo no entendieron la importancia del trabajo de CIDDEBENI, y que con tantas comunidades con nece-

sidades tan distintas sentían que era mejor coordinar el proceso desde arriba. Además, percibían a CIDDEBENI como una organización con posiciones políticas antagónicas a las de la Alcaldía. Asimismo fue escasa la participación del TIM y del Comité de Vigilancia, en el primer caso debido a los conflictos ya mencionados entre el GOTIM y CIDDEBENI y en el segundo porque la Presidenta del Comité ya estaba harta de pelearse con el Alcalde.

A pesar de esos problemas, la elaboración del PDM y del POA reformulado contó con un nivel de participación y coordinación sin precedente entre líderes municipales y otros miembros de la sociedad civil. La HAM, al darse cuenta de que el PDM era un instrumento legal requerido para seguir recibiendo los fondos de la co-participación, asignó a un técnico municipal para participar en las etapas finales más cruciales de la planeación. Todos los sectores entrevistados declararon que habían participado en por lo menos parte de la elaboración de esas herramientas, que el PDM era un instrumento importante y consideraban que sus intereses estaban representados en el documento final. Puesto que ninguno de los cuatro distritos municipales cuenta con instrumentos de planeación similares, el PDM prevé apoyo para tales actividades, incluyendo la creación de una unidad de apoyo para ayudar en asuntos técnicos.

A pesar de lo dicho, varias personas entrevistadas mantienen dudas respecto a la voluntad de la HAM para implementar los proyectos planteados en el PDM. Frente a este escepticismo, el coordinador encargado del proceso por parte de CIDDEBENI advirtió que existirán presiones externas sobre la HAM para dar cumplimiento a dicho plan, ya que cada vez más las agencias externas y el Gobierno central insistirán en financiar únicamente proyectos contemplados en el PDM. El coordinador añadió que el proceso de desarrollo del PDM había ayudado a mejorar las relaciones entre los diversos sectores de la población y la HAM, así como a recuperar la confianza entre CIDDEBENI, la HAM y la Subcentral de San Ignacio y, tal vez en algún grado, entre CIDDEBENI y el TIM.

La planificación formal ha sido una actividad más común en los territorios indígenas, debido al involucramiento de CIDDEBENI y la disponibilidad de financiamiento externo. En 1993, el TIPNIS hizo un Plan de Desarrollo que servía como base para el financiamiento e implementación de proyectos. En 1994 y 1995, recibieron fondos para elaborar un POA en coordinación con CIDDEBENI, que estaba orientado hacia las actividades de la guardia forestal, pero también contemplaba proyectos agrícolas y pecuarios. A finales de 1997, un nuevo Plan de Manejo estaba en proceso de ser elaborado con apoyo del CIDDEBENI, con base en la participación de las comunidades del TIPNIS y de la Subcentral.

Entre 1995 y 1997, CIDDEBENI trabajó en la elaboración de un Plan de Manejo en el TIM, con financiamiento de OXFAM América. Inicialmente, esta iniciativa se la implementó en coordinación con la Subcentral de San Ignacio. Los problemas posteriores que debilitaron las relaciones entre el GOTIM y CIDDEBENI interrumpieron la finalización del borrador final de ese plan y de su entrega.

Ambos territorios indígenas han contado con sus propias entidades de planeación, aunque éstas han sido poco eficientes. El TIM tenía un equipo técnico capacitado por CIDDEBENI, que trabajó en varios estudios en colaboración con CIDDEBENI, la Subcentral y el anterior GOTIM. Esta institución se disolvió durante la reestructuración del GOTIM en 1996, en tanto que, el TIPNIS tiene un equipo técnico de planeación y un equipo de protección, ambos capacitados en 1991 por técnicos de La Paz.

La Subcentral de San Ignacio tiene un Plan de Actividades y varios proyectos elaborados por distintas "secretarías" que esperan poder armonizarlos para estructurar un Plan de Manejo Global. En el período de la dirección anterior (1995-1997), la Secretaría de Tierra y Territorio recibió fondos del FIDA para elaborar un plan, y algunas otras secretarías también desarrollaron proyectos y POAs.

2.4 Los presupuestos y prioridades de desarrollo municipal

Como muestra el Cuadro 2, los ingresos del Gobierno Municipal han crecido de forma considerable desde 1994, cuando Moxos recibió su primera partida de asignaciones en el marco de la Ley de Participación Popular. De acuerdo al PDM, el ingreso proyectado para 1997 era casi tres veces el de 1996, y el ingreso proyectado total para el período 1997-2001 llega a \$us 10.341.000, aunque estas proyecciones suponen un aumento significativo en el financiamiento externo. El Oficial Mayor de la HAM considera que no es realista esperar que los recursos municipales aumenten tan rápidamente como lo estima el PDM y teme que ello ponga en riesgo la implementación de los proyectos planeados.

Cuadro 2

Ingresos del Gobierno Municipal de Moxos por fuente, 1994-1997 (en \$us)

Fuente	1994	1995	1996	1997 (proyectado)
Participación Popular	167.272	412.397	454.125	507.226
Recursos propios	55.441 (a)	86.660	77.464	132.075
Financiamiento externo	0	0	146.668	1.432.525 (b)
Fondos de años anteriores	0	13.928	71.414	7.366
Deuda IVA-IT	0	0	0	16.049
Hidrocarburos				
Total	222.713	512.984	749.671	2.095.241

Notas: a. El 25,32% corresponde a regalías madereras recibidas directamente por la Alcaldía; b. Estos fondos incluyen \$us 225.283 del Fondo de Inversión Social (FIS), \$us 384.094 del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), \$us 133.573 de la Prefectura, \$us 634.094 del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) y \$us 25.481 de UNICEF.

Fuente: CIDDEBENI (1997a y 1997b). Elaboración propia.

El Cuadro 3 presenta información sobre el gasto municipal, donde se refleja que la prioridad del Gobierno Municipal ha sido el "mejoramiento urbano", incluyendo la construcción y el mantenimiento de caminos.

Cuadro 3
Gastos del Gobierno Municipal de Moxos por tipo de actividad,
1994-1997 (en \$us)

Tipo de Proyecto	Gasto y porcentaje del total			
	1994 (a)	1995	1996	1997-2001 (proyectado)
Mejoramiento urbano (incluye caminos)	20.849 (37,5%)	315.062 (78,3%)	396.891 (70,6%)	3.968.000 (38,4%)
Salud	0	5.202 (1,3%)	26.869 (4,8%)	494.000 (4,8%)
Educación	15.768 (28,4%)	84.864 (16,1%)	62.692 (11,1%)	3.374.000 (32,6%)
Otros	18.939 (34,1%)	17.144 (4,3%)	76.051 (13,5%)	2.505.000 (24,2%)
Gasto total en proyectos	55.557	402.272	562.502	10.341.000
Gasto en funcionamiento municipal	39.975	95.210	95.786	88.000
Gastos totales	95.532	497.482	658.288	10.429.000

Nota: a. En 1994 el 12% del gasto fue para "otros lugares no identificados".

Fuente: CIDDEBENI (1997a y 1997b). Elaboración propia.

De hecho, los caminos constituyen una inquietud compartida por todos. Como la red vial es muy limitada y la mayor parte de los caminos sólo funcionan ocho meses al año por las inundaciones estacionales, la construcción y mejoramiento de carreteras es considerada de alta prioridad. En un ejercicio de priorización entre 23 categorías de proyectos potenciales por 9 grupos de actores, los de caminos ganaron el promedio más alto de puntuación total. En términos de proyectos específicos, 2 de los 6 proyectos que recibieron suficientes puntos para ser "priorizados" fueron los de carreteras. Como resultado, 4 proyectos del PDM y 27% de los gastos proyectados para 1997-2001 (\$us 2.783.000) son para carreteras.

Un 60% de los gastos proyectados para carreteras son para la construcción de diez caminos locales. Sin embargo, los proyectos más anhelados son aquellos que conectarán la capital mu-

nicipal a otras ciudades fuera del municipio. El primero es la ruta de Trinidad a Cochabamba (60% concluida) que pasa por la capital, sigue a lo largo del límite oriental del TIM y atraviesa el TIPNIS. El segundo es una carretera de San Ignacio a Santa Ana de Yacuma, que también conectará la localidad de Desengaño con San Ignacio (CIDDEBENI 1997a).

La única carretera planeada que podría tener un impacto significativo sobre los bosques es la que va a Cochabamba atravesando el TIPNIS. A CIDDEBENI le preocupa que esta ruta ocasione daños al medio ambiente, abra el área a la colonización y tenga un impacto negativo sobre las comunidades indígenas (CIDDEBENI 1997a). Sin embargo, todos los actores locales consideran que la construcción de este camino podría ser la solución a sus problemas limítrofes con Cochabamba y a la colonización del sur del TIPNIS por los coccaleros. Para intentar dilucidar un poco esta situación, CIDDEBENI incluyó un proyecto para la evaluación del impacto ambiental de la construcción de la carretera en el PDM.

La carretera ha sido de interés prioritario para la Alcaldía desde hace algún tiempo, e inicialmente se había planteado que ésta pasara por un área de baja densidad de población en el corazón del TIPNIS. Sin embargo, en un taller del PDM, varios miembros de la Subcentral del TIPNIS presentaron una contrapropuesta donde la carretera conectaría más bien a los centros poblados más importantes del TIPNIS. La mayoría de los presentes estuvieron de acuerdo en que ello permitiría controlar mejor la colonización y aparentemente la HAM modificó sus planes originales en busca de atender esas propuestas.

El Oficial Mayor de la HAM planteó que no hacía falta conseguir permisos de deforestación para construir la carretera, ya que le correspondía a la Alcaldía misma brindar esos permisos en coordinación con la Superintendencia Forestal. Sin embargo, agregó que éste es un tema que no está del todo claro.

La principal preocupación de los líderes indígenas es por escuelas y asistencia médica. Estas son también preocupaciones

de las autoridades municipales, y el Subprefecto declara que una de sus metas es ver escuelas y puestos de salud equipados en cada comunidad. El plan quinquenal proyecta gastar cerca del 33% del presupuesto en educación, más de un tercio del cual estará destinado a escuelas en los dos territorios indígenas, y casi el 5% del gasto está planeado para proyectos relacionados con salud.

Los proyectos productivos (agrupados bajo "otros" en el Cuadro 3) han tenido poca prioridad dentro del accionar municipal. En 1995, el municipio planificó gastar el 4% de sus recursos de la Participación Popular para un fondo rotativo de crédito para ganadería, pero se desconoce si efectivamente fueron ejecutados esos fondos. En 1996, nuevamente el mencionado fondo era el único proyecto productivo planeado, pero no se implementó (Gobierno Municipal de San Ignacio 1995 y 1996).

En el PDM se identificaron tres principales rubros productivos que deberían ser apoyados: la ganadería comercial, la explotación de recursos naturales y el turismo (CIDDEBENI 1997b). La ganadería es por mucho la más significativa de estas posibilidades, y el mejoramiento de la tecnología ganadera se considera la prioridad de desarrollo económico más importante para el municipio. El PDM ha proyectado la asignación del 6,38% del presupuesto quinquenal para ese proyecto.

Según el Oficial Mayor, otro problema en Moxos es que sólo produce el 30% de lo que se consume en el municipio. Para hacer frente a esa situación, el PDM identificó un proyecto de cría de ganado en pequeña escala y otro en producción de arroz. Sin embargo, el gasto proyectado para estos dos proyectos es de sólo el 0,81% del presupuesto quinquenal.

El PDM identificó e incorporó los siguientes proyectos relacionados a la problemática forestal:

- *Capacitación y apoyo para la recuperación de bosques degradados.* Este proyecto consiste en capacitación, control forestal y apoyo para la implementación de viveros comunales. Daría prioridad a comunidades con mucho

bosque degradado, donde la explotación forestal es considerable. El proyecto incluye un componente relacionado con la recuperación de pastos y barbechos, además de la recuperación de mara y recursos forestales en general.

- *Explotación sostenible de jatata.* Este proyecto plantea apoyar la elaboración de planes de manejo y estudios de mercado a fin de promover la explotación sostenible de jatata, así como fortalecer la capacidad organizativa en comunidades de chimanes y yuracarés, y asegurar que los beneficios de la explotación lleguen al mayor número posible de familias.
- *Apoyo para el manejo forestal sostenible a nivel comercial.* Este proyecto apoyaría la elaboración de planes de manejo y estudios de mercado, el aprovechamiento, venta y transformación de la madera, y la entrega de permisos para la explotación forestal. Se plantea implementarlo de forma gradual en comunidades involucradas en el aprovechamiento forestal.
- *Plan de uso del suelo.* Este proyecto pretende apoyar la implementación de un plan de uso del suelo, a través de capacitación, asesoría técnica y otro tipo de apoyos. Se plantea que el plan debe ser elaborado con la participación de representantes de los diferentes sectores.

3. Capacidades y recursos para la gestión forestal

3.1 Conocimientos sobre la nueva legislación

Mientras que las autoridades municipales y otros líderes locales generalmente conocen algo de la nueva legislación de descentralización, tierras y materia forestal, en la mayoría de los casos este conocimiento es rudimentario e insuficiente para que

cumplan sus responsabilidades bajo la misma. Como se puede observar en el Cuadro 4, estos actores han recibido poca capacitación sobre las nuevas leyes. Las pocas personas que han recibido capacitación sobre Participación Popular generalmente sólo han recibido un curso, y en San Lorenzo ese curso duró apenas dos horas.

Cuadro 4
Capacitación recibida sobre las leyes de Participación Popular, del SNRA y Forestal en el Municipio de Moxos, por sector

	Participación Popular	Reforma Agraria	Forestal
HAM	Curso de la Secretaría de Participación Popular	Curso del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente	Ninguna
Concejo Municipal	Capacitación en reuniones departamentales	Ninguna	Ninguna
Subprefectura	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Gobierno del TIM	Ninguna	Ninguna	Ninguna
TIPNIS	Ninguna	Sesiones de capacitación en la Subcentral con financiamiento externo	Ninguna
Subcentral de San Lorenzo	Curso breve	Sí	Ninguna
Subcentral de San Ignacio	Ninguna	Discusión en reunión de CPIB	Ninguna

Fuentes: Entrevistas con los sectores realizadas por el autor.

Este hecho, refleja sólo en parte la falta de actividades de capacitación, sobre todo en cuanto a la Ley de Participación Popular. De hecho, en 1995 y 1996 el Centro de Estudios y Proyectos Asociativos (CEPA-BENI) ayudó a organizar OTBs y a diseminar información relativa a la Participación Popular. Impartió talleres en el TIPNIS, San Lorenzo, San Francisco, San Ignacio y con el Comité de Vigilancia, el GOTIM y la Subcentral de San Ignacio. Además, el Proyecto de Apoyo a Pueblos Indígenas (API) realizó varios seminarios en San Ignacio en 1996 y 1997. En

estos casos, el escaso impacto de los esfuerzos de capacitación parece deberse más al relevo frecuente de líderes sin la posterior capacitación de los nuevos elementos y a la escasa diseminación de información por los líderes capacitados.

La mayoría de los actores tampoco ha analizado las implicaciones de las nuevas leyes para sus organizaciones, simpatizantes o regiones. En el momento en que este estudio se realizaba, ni el Comité de Vigilancia ni el Concejo Municipal había discutido la Ley Forestal. El Subprefecto acababa de recibir una copia de la ley, que seguramente la estaba estudiando.

Además, de lo poco que se maneja sobre estas leyes, una buena parte de lo que se conoce es erróneo. Por ejemplo, la mayor parte de los sectores cree que la Ley de Participación Popular obliga al Gobierno Municipal a entregar fondos directamente a los distritos y territorios o a gastar exactamente la cantidad de fondos que correspondería a la asignación per cápita de las transferencias de Participación Popular en cada distrito y territorio. Uno de los líderes indígenas entrevistados pensaba equivocadamente que la Ley Forestal no permitía a los pueblos indígenas vender la madera de sus territorios. El GOTIM, en tanto, hizo un esfuerzo considerable por levantar una petición para ser entregada a la Superintendencia Forestal donde denunciaba una cláusula de la ley que según ellos permitiría que las empresas madereras obtuvieran concesiones de 40 años en el TIM, cuando, en realidad, ningún contrato ha sido ampliado hasta más allá del 2011, ya que la ley sólo permite a las empresas ubicadas en territorios indígenas mantenerse allí hasta el vencimiento de sus contratos.

Las autoridades municipales reconocen que la nueva legislación les asigna mayores responsabilidades en materia forestal, y como se señala más adelante ya ha creado una Unidad Forestal Municipal, pero no se ha hecho ninguna otra inversión en actividades relacionadas a temas forestales y no ha habido discusión sobre asuntos forestales al interior del Concejo Municipal.

La percepción de los otros actores en cuanto al interés de las autoridades municipales en asuntos forestales es diversa. Los representantes del TIPNIS y San Lorenzo declararon que no habían visto ningún interés de parte del Alcalde en la temática. No obstante, el técnico de CIDDEBENI y el presidente del TIM, señalaron que actualmente las autoridades municipales están más interesadas en el desarrollo forestal y en controlar la explotación de la madera y que hablan de utilizar parte del dinero generado por patentes forestales para apoyar obras en los lugares donde la madera se extrae. Esta visión encuentra respaldo en una declaración del Oficial Mayor en la que afirma que las empresas madereras deberían ser echadas porque violan sus concesiones y no benefician a nadie. El presidente del TIM, sin embargo, agregó que el discurso todavía no se ha traducido en acciones concretas. Si se sigue el PDM, es probable que el involucramiento de la HAM en el sector forestal aumente de forma considerable, ya que el plan contempla tres proyectos relacionados con el desarrollo y manejo forestal.

3.2 La Unidad Forestal Municipal y los impuestos forestales

La Alcaldía creó su Unidad Forestal Municipal (UFM) en noviembre de 1997. Previamente, las autoridades municipales visitaron San Borja para observar cómo es que operaba la UFM de ese municipio. Aunque la ordenanza que crea la unidad fue aprobada poco antes de la entrevista, el presidente del Concejo Municipal no estaba enterado y comentó únicamente que ellos habían aprobado una ordenanza que les permitía recibir patentes forestales. De hecho, el Gobierno Municipal ha tomado la UFM en gran medida como un simple requisito para poder acceder a las patentes y regalías forestales.

Incluso, parece que el municipio se cansó de esperar que la Superintendencia entregara esos fondos, por lo que decidieron empezar a recaudarlos ellos mismos. En diciembre de 1997, la

oficina de la Superintendencia Forestal de Trinidad enseñó al autor recibos que mostraban que el municipio había estado recolectando impuestos forestales de camiones que pasaban por la carretera. La Superintendencia informó a la HAM que ese tipo de cobros no eran legales y que, por lo mismo, debían ser suspendidos.

Según el Alcalde, antes de la nueva Ley Forestal, las regalías forestales destinadas a la provincia eran administradas por el Subprefecto y otra persona nombrada por el Prefecto, y eran usadas principalmente para proyectos de salud y educación. El Comité Cívico local también recibía el 3% de las regalías para su funcionamiento. Sin embargo, el contador del municipio, informó a CIDDEBENI que en 1994 la Alcaldía recibió \$us 14.039 en regalías del Subprefecto. Después, con la nueva Ley Forestal, estos fondos ya no se recibían. Todos los sectores entrevistados en el municipio mencionaron que ellos nunca percibieron ningún beneficio de las regalías forestales.

CIDDEBENI (1997a) estima que el municipio de Moxos, bajo el nuevo sistema de concesiones forestales, debe recibir aproximadamente \$us 12.500 en concepto de patentes forestales. En 1997, no recibió nada. Todos los actores en el municipio estaban ansiosos por recibir esos fondos, y muchos de ellos comentaban que el dinero debería ir directamente a las zonas donde se estaba explotando la madera.

El representante del distrito de San Lorenzo, por ejemplo, visitó la oficina de la Superintendencia Forestal en Trinidad para ver si los motosierristas que cortaban madera para postes podían pagar sus impuestos en San Lorenzo mismo. Le dijeron que los permisos tenían que obtenerse en Trinidad. De allí el dinero iría a la Prefectura, luego a la Alcaldía, para finalmente llegar a San Lorenzo. "Pero sabemos que esto nunca pasará", declaró el Agente Cantonal. Después, él mismo intentó gestionar la apertura de una oficina de la Superintendencia Forestal en San Lorenzo, con la esperanza que ello ayudaría a garantizar que la comunidad reciba un porcentaje de las patentes pagadas.

4. Actividades de gestión forestal en el municipio

4.1 Actividades del Gobierno Municipal

Hacia fines de 1997, las autoridades municipales todavía no habían recibido información alguna con respecto a los bosques fiscales que podría estar disponible para Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs) dentro del municipio. Tampoco la Alcaldía había recibido ninguna petición en ese sentido por parte de ningún grupo. CIDDEBENI, sin embargo, ha identificado un área entre el TIPNIS, las concesiones forestales de Cimagro y Hervel y la sabana de Moxos que podría estar disponible, señalando que hay interés por parte de personas en San Lorenzo para acceder a los bosques en esa área en asociación con la empresa Berna (CIDDEBENI 1997a y 1997b).

Por su parte el Oficial Mayor de la HAM plantea que una de las principales amenazas a los recursos forestales se origina en la falta de planificación para determinar el uso de los suelos y de la ausencia de una entidad que garantice que la ley se cumpla. Sin embargo, el municipio no tiene un plan de uso del suelo, ni catastro rural, ni registro de plantaciones forestales, actividades de agroforestería, o bosques en tierras privadas, aunque existe una ordenanza municipal que exige el ordenamiento rural y urbano.¹¹ Como se mencionó anteriormente, el PDM incluye un proyecto para la elaboración e implementación de un plan de uso del suelo, pero hay pocos indicios acerca de cuándo dicho proyecto entraría en funcionamiento.

Según la Municipalidad, esta oficina coordinaría con San Borja para tratar con la Superintendencia Forestal el problema de los madereros piratas y de los motosierristas, y para solicitar que

11 El Oficial Mayor de la HAM comentó que recientemente había escuchado en la televisión que había sido concluida la elaboración de un plan de uso del suelo para todo el departamento del Beni.

las facultades de la UFM sean ampliadas para incluir el derecho a decomisar madera.

En San Lorenzo, el Agente Municipal conversó con el jefe de la Superintendencia Forestal en Trinidad sobre el problema de la tala de madera a lo largo de los ríos. Sin embargo, aparentemente su principal preocupación no era detener la tala, sino, como se mencionó anteriormente, conseguir que las regalías forestales se pagaran directamente a San Lorenzo.

4.2 Iniciativas forestales en los territorios indígenas

Entre 1991 y 1995, CIDDEBENI y un equipo técnico indígena establecieron tres viveros en varias comunidades del TIM. Aunque algunos de los árboles fueron replantados en parcelas privadas, todos los viveros fracasaron (Uche y Kudrenecky 1996). No hubo el suficiente interés local, ni apoyo para el mantenimiento de esos viveros.

En 1997, otro proyecto forestal fue creado por el Programa Agroforestal del Beni de la Secretaría de Desarrollo Económico. Técnicos plantaron árboles en varias comunidades, pero nunca regresaron y los árboles murieron, ya que nunca hubo fondos para darle seguimiento al proyecto, además que luego de las elecciones se dieron cambios en el Gobierno Municipal.

CIDDEBENI ha colaborado con organizaciones indígenas para realizar estudios y desarrollar planes de manejo tanto para el TIM como para el TIPNIS, y para tales actividades ha canalizado fondos de financiadores externos como del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), OXFAM América e IBIS. En varias ocasiones, ha recibido apoyo para esas actividades de parte de la Estación Biológica del Beni. Asimismo, CEJIS ha brindado asistencia legal a las organizaciones en sus actividades de planeación.

Dos veces CIDDEBENI propuso un programa de manejo forestal para el TIM y, en ambos casos, la propuesta fue considerada favorablemente por parte de la OIMT, pero nunca se llevó a

cabo. En 1992, la primera iniciativa fracasó cuando las organizaciones indígenas acordaron vender los árboles caídos en el territorio. En 1997, la OIMT estaba considerando la propuesta pero fue el propio CIDDEBENI el que la rechazó porque según representantes de esa institución, la OIMT requería que el programa estuviera dirigido por la Prefectura, lo que no se ajustaba a la concepción original del proyecto. Aunque en su momento no se mencionó, la ruptura de relaciones entre CIDDEBENI y el GOTIM fue un factor que influyó en esa decisión.

Desde hace varios años, el Proyecto Chimanes les ofreció a los líderes del TIM la oportunidad de implementar proyectos forestales piloto. Inicialmente esa oferta fue rechazada, ya que los dirigentes consideraban que el proyecto representaba los intereses de las empresas madereras. Sin embargo, a finales de 1997 con el cambio de enfoque del proyecto hacia un mayor énfasis en el trabajo con las comunidades indígenas se abrió un nuevo diálogo respecto a la posibilidad de iniciar actividades del proyecto en el TIM.

Entre 1991 y 1996, cerca de 40 guardias forestales trabajaron para controlar la tala de árboles en el TIM. Esta actividad se financiaba con la venta de madera y un apoyo recibido de CIDDEBENI con fondos de OXFAM América. Los guardias fueron capacitados por el CIDDEBENI y la guardia forestal nacional, y estaban bajo la dirección conjunta del GOTIM y la Subcentral de San Ignacio. Fueron bastante efectivos en decomisar madera caída, aunque hubo problemas de corrupción. La guardia forestal se disolvió como resultado de la descentralización del GOTIM de la Subcentral de San Ignacio en 1996.

Si bien inicialmente el nuevo Gobierno intentó instalar un grupo de guardias, en realidad tampoco tuvo los recursos para mantenerlos, ni el apoyo de ninguna organización.¹² Además, una

12 Cuando el nuevo Gobierno fue electo por primera vez por las comunidades del TIM en junio de 1996, inicialmente no fue reconocido como legítimo por ninguna de las organizaciones matrices. Esto impidió que organizaciones como CIDDEBENI le brindaran su apoyo.

de las comunidades que no apoyaba al nuevo Gobierno expulsó a los guardias de uno de sus puestos. En agosto de 1997, el GOTIM solicitó apoyo de la HAM y del Subprefecto para la guardia forestal, y el presidente del TIM afirmó que le habían prometido aportar 20 policías para fortalecer el control indígena del bosque. Sin embargo, el Subprefecto comentó que efectivamente planeaba coordinar con el TIM para el establecimiento de una guardia, pero que no se pudo hacer nada en 1997 porque el GOTIM nunca regresó para discutir el tema y el Subprefecto no tenía fondos. El GOTIM también le pidió al Subprefecto aprobar una tranca para controlar el tráfico en una de las carreteras que conducen al territorio, pero no se sabe si ello se va a poner en práctica.

En general, el nuevo GOTIM ha hecho poco en cuanto a control forestal debido a la falta de recursos financieros y al hecho de estar más dedicados a asuntos organizativos, en el cobro de alquileres al aserradero y atendiendo conflictos entre comunidades, ganaderos y otros actores. Entre algunas de sus acciones, ha confiscado algo de madera y expulsado a algunos madereros piratas, pero no ha habido un esfuerzo mayor en ese sentido. Aunque no informó a la Superintendencia Forestal sobre las distintas actividades forestales ilegales, tenía planeado hacerlo con el apoyo legal de CEJIS.

Con todo, no hubo ningún esfuerzo real de diálogo entre el GOTIM y las comunidades del TIM que están involucradas en el aprovechamiento y venta directa de madera, aunque el Alcalde y el Subprefecto ofrecieron al presidente del GOTIM ayuda para iniciar ese diálogo. El Presidente plantea que si las comunidades decidieran vender madera por lo menos se debería garantizar que el producto de las ventas beneficie a toda la comunidad. El GOTIM también espera mejorar sus estatutos para aclarar los derechos y responsabilidades de cada parte en materia forestal.

Algunas comunidades en el TIM han realizado actividades por su cuenta para enfrentar las amenazas a sus bosques, para lo cual se formaron grupos destinados a hacer rondas dentro de los

límites de su comunidad en busca de árboles caídos y motosierristas. Además, hay unos veinte guardias forestales en el TIM que han sido organizados por comunidades específicas que se dedican a la explotación forestal, quienes no dependen ni del GOTIM ni de la Subcentral de San Ignacio. Estos guardias están desplegados en cinco puestos de control sobre las trochas madereras en el TIM, y son responsables de controlar el ingreso de madereros piratas y de vigilar el movimiento de la madera que las comunidades acuerdan vender a las empresas, con cuyos fondos financian sus actividades.

La Subcentral del TIPNIS tiene una guardia forestal de cerca de 20 personas para controlar la explotación forestal. Ellos mantienen varios puestos para controlar el ingreso de personas e impedir la extracción ilegal de recursos, en los que frecuentemente confiscan motosierras y madera. En 1994, se hizo una denuncia pública en contra de las empresas porque estaban cortando madera dentro del TIPNIS, aunque posteriormente no se han repetido este tipo de denuncias. Según las normas forestales locales, cualquier familia indígena que quiera sacar madera tiene que aportar el 20% de los fondos recibidos para el puesto de control.

El manejo del Parque Nacional Isiboro Sécore ha estado bajo el control de la Subcentral. Si bien no existe ningún comité independiente para la gestión del parque, la guardia forestal es responsable por la protección y manejo de los recursos del parque.¹³

La Subcentral del TIPNIS coordina sus esfuerzos con varios organismos. CIDDEBENI ha realizado talleres de capacitación sobre manejo de recursos naturales con la guardia forestal y el equipo de planificación y ha dirigido estudios sobre praderas, recursos botánicos y reforestación. Recientemente, ayudó a elaborar un Plan de Manejo para el territorio. Por su parte los represen-

13 En el sentido mencionado, protección se refiere básicamente al control de la explotación ilegal de madera por gente de fuera del Parque.

tantes del TIPNIS en Trinidad coordinan tanto con las autoridades forestales nacionales como también a nivel del campo. Hubo asimismo, coordinación con la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB, actual DGB) y anteriormente ocurrió lo mismo con el CDF-RN. Entretanto el TCA aportó con ayuda financiera y se espera que PRODESIB lo haga en el futuro.

El TIPNIS no ha requerido, ni le han ofrecido, apoyo de parte de las autoridades de Moxos, ni existe ningún plan para tal objetivo. Según el Subcalde del TIPNIS, las autoridades municipales "solo están interesados en sus regalías". Sin embargo, el Oficial Mayor de la HAM comentó que era necesario coordinar con la Subcentral del TIPNIS para los asuntos forestales y que la UFM será la responsable a nivel de la Alcaldía para esa coordinación.

Aunque la perspectiva del Subcalde del TIPNIS es que las autoridades municipales no hacen nada en relación a los problemas forestales, tal vez simplemente no hay ninguna coordinación. El Oficial Mayor mencionó que las amenazas forestales en el TIPNIS son una "preocupación de todos". En respuesta a denuncias que acusan a la empresa Cimagro de explotar la madera del TIPNIS de forma ilegal, el Subprefecto fue a cuestionar a dicha empresa. Luego se planificó una reunión en San Ignacio para septiembre de 1997 entre autoridades municipales y empresas madereras para tratar esos temas, pero las empresas no llegaron. Posteriormente, el Subprefecto y el Oficial Mayor organizaron una comisión para visitar el área en cuestión, aunque les fue negado el acceso a la región con el pretexto de que había actividades en curso de la Agencia Antinarcóticos Estadounidense (DEA). Entonces, las autoridades informaron de la situación a la Superintendencia Forestal y pidieron instrucciones sobre cómo proceder, solicitando a la vez, la apertura de una oficina local de la Superintendencia en Moxos. Las autoridades municipales admiten que no hay coordinación con el TIPNIS en relación a esas actividades, aduciendo que la sede de la Subcentral queda lejos del área donde se está explotando la madera.

Una de las prioridades de la Subcentral de San Ignacio es desarrollar un plan de manejo que incluya a los recursos forestales, aduciendo que hay recursos forestales en muchas comunidades fuera y dentro del TIM. En 1997, empezó a consultar a técnicos de la Asociación de Profesionales Indígenas del Beni en Trinidad para recibir apoyo para formular proyectos forestales, agrícolas y de ganadería.

La Subcentral también está involucrada en actividades de control forestal, aunque menos que en el pasado, cuando trabajaba en coordinación con el GOTIM y tenía su propia guardia forestal. En el último tiempo ha actuado a nombre de las comunidades, informando a las empresas madereras lo que podían o no hacer. Aunque no tienen ningún arreglo directo con las empresas, han aprobado un acuerdo entre una comunidad del TIM y la empresa Monte Grande, y monitoreado su cumplimiento a petición de la comunidad.

Desde que empezaron los conflictos entre la Subcentral y el GOTIM en 1996, no ha habido un diálogo constructivo entre ellos y, como resultado, ninguno de los dos ha recibido ningún apoyo externo para el control forestal en el TIM. Además, en 1997, sólo hubo un contacto mínimo entre el GOTIM y las cinco comunidades involucradas en venta de madera (incluyendo sus guardias forestales).

4.3 Los conflictos sobre límites departamentales, provinciales, municipales y territoriales

El conflicto de límites que más preocupa a las autoridades de Moxos son los límites con Cochabamba en la parte sur del TIPNIS, donde se han establecido muchos colonos cocaleros. El Subalcalde del TIPNIS indicó que esa situación amenaza a los bosques de la zona puesto que en promedio cada cocalero corta cerca a cinco hectáreas de bosque para hacer su sembradío y, a menudo, envenenan el agua y matan a los peces. A su vez, la falta de límites claros dificulta la implementación de medidas de control.

Como se mencionó anteriormente, casi todos los actores sociales en San Ignacio creen que la mejor solución para el problema de los colonos cocaleros es construir una carretera que atraviese el TIPNIS y facilite el acceso desde Moxos a la zona donde se está colonizando. Algunos creen que la carretera brindará mejor acceso al área de San Ignacio y protegerá al TIPNIS del ingreso de los colonos. Otros más bien consideran que la carretera servirá para colonizar el área con benianos y no perderla frente a los cochabambinos.

El problema de los conflictos sobre los límites departamentales y provinciales preocupa de tal manera a las autoridades de Moxos que el CIDDEBENI tuvo que excluir todos los mapas del PDM, porque tenían como base los documentos de la Comisión de Límites del Congreso y no correspondían a los planteamientos de las autoridades locales. El gobierno local no reconoce los límites establecidos por la Comisión de Límites y ha pedido apoyo técnico sobre la temática de CIDDEBENI y el Instituto Geográfico Militar (IGM).¹⁴

Supuestamente, la HAM tenía planeado realizar un taller en el TIPNIS para recoger información sobre los problemas de los límites, pero no hubo coordinación entre las autoridades municipales y los líderes del TIPNIS. El Subalcalde plantea que ni la HAM ni la Prefectura están haciendo nada y declaró que la estrategia de la Subcentral consistirá en solicitar al Gobierno Nacional que erradique la coca de la zona. Según el Subprefecto, Cochabamba estaba invitando a Moxos a una reunión para intentar resolver el problema.

En el TIM, el conflicto principal es con la provincia Yacuma. Tradicionalmente, el río Apere ha sido el límite divisor entre Yacuma y Moxos dentro del TIM. Sin embargo, las autoridades municipales de Moxos argumentan que la ubicación actual del

¹⁴ CIDDEBENI tiene un buen Sistema de Información Geográfica con datos que cubren muchas variables para todo el municipio.

río es distinta de la que tenía cuando se definieron los límites puesto que otro río fue denominado con ese mismo nombre alterando los anteriores límites. Según ellos, el río Apere anteriormente quedaba mucho más al oeste, lo que implicaría que una parte mucho mayor del TIM y de las concesiones forestales que lo rodean le pertenecerían a Moxos. Otro problema planteado es que Yacuma recibe los fondos de Participación Popular que corresponden a muchas comunidades que quedan dentro de Yacuma pero que son atendidas por Moxos, ya que como se mencionó anteriormente Yacuma y Moxos tienen un acuerdo informal por el cual Moxos le da asistencia al TIM.

Mientras que las autoridades municipales se preocupan principalmente por los conflictos inter-departamentales y provinciales, también existen conflictos de límites al interior del municipio. Los dos territorios indígenas han experimentado conflictos limítrofes continuos con ganaderos y empresas madereras. Asimismo, existe otro conflicto limítrofe entre el TIPNIS y San Lorenzo que concierne a un área boscosa de donde la Subcentral vende madera, ante lo cual el Agente Municipal de San Lorenzo ha acusado a individuos del TIPNIS de estar robando madera de San Lorenzo.

Todos los actores reconocen que es una prioridad para el municipio tratar esos conflictos limítrofes. Según el Oficial Mayor esto debe ser dirigido por el Prefecto, aunque el Subprefecto comentó que él había solicitado apoyo del Prefecto en ese sentido, y que no se materializó por falta de fondos. Dos proyectos relacionados definidos en el PDM tienen relación con la Planeación y Ordenamiento Territorial y Apoyo al Manejo y Titulación de Tierras Comunales. Además, parte de las actividades del PRODESIB en el TIPNIS estarán dirigidas al saneamiento. Aunque no hay apoyo planeado directamente para el TIM, el GOTIM ha firmado un acuerdo con CEJIS a finales de 1997 con el fin de buscar recursos para llevar a cabo la demarcación y el saneamiento.

4.4 Las actividades petroleras

El PDM elaborado por CIDDEBENI incluye dos proyectos dirigidos a ordenar la actividad petrolera en el municipio: 1) Un estudio de costo/beneficio de las actividades petroleras, que también ayudaría a identificar áreas e indicadores de impacto, establecer un sistema de control y elaborar un código de conducta para regular las relaciones entre las empresas petroleras y los grupos locales; y 2) Un programa de compensación social y económica. Sin embargo, las autoridades municipales todavía no han comenzado ninguna actividad relacionada con esta temática.

Por su parte, los dirigentes indígenas plantean que las actividades petroleras representan una amenaza sustancial por el peligro de contaminación del agua y el suelo, y sus organizaciones han monitoreado esas actividades desde su inicio, con apoyo legal del CEJIS. En una ocasión, las comunidades del TIPNIS se movilizaron para detener la exploración petrolera por falta de un acuerdo sobre las responsabilidades de la compañía en cuanto a la conservación del área, pero luego se llegó a un acuerdo según el cual se decidió crear una comisión bipartita (indígena / estatal) para formular propuestas concretas dirigidas a mejorar las relaciones entre las compañías petroleras y los pueblos indígenas. Posteriormente, se realizó una serie de talleres de consulta y las organizaciones indígenas elaboraron el documento "Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas y el Estado en el Manejo Ambiental de las Operaciones Petrolíferas en los Bosques Chapare y Sécure" (CIDDEBENI 1997a).

5. Conclusiones

5.1 Percepciones sobre las nuevas leyes y la sostenibilidad

Aunque los actores locales generalmente tuvieron una percepción positiva de las nuevas leyes, hubo mucho escepticismo

en cuanto a cómo serían aplicadas éstas en la práctica. La mayoría sentía que las nuevas leyes potencialmente podrían mejorar el manejo de los recursos forestales, pero nadie sugirió que esto ya había ocurrido y varios advirtieron claramente que no había sido así.

El presidente del Comité de Vigilancia declaró que los que están dañando a los bosques, y en particular los madereros piratas, simplemente no respetan las leyes. El presidente del TIM dijo que aunque las leyes tienen aspectos positivos, ninguna de ellas ha sido puesta en práctica. El presidente del TIPNIS afirmó que aunque las nuevas leyes y responsabilidades locales ofrecen una oportunidad para un manejo más sostenible, todo depende de que se cumplan las leyes y de cómo se usa el dinero. Agregó que si la HAM da seguimiento al PDM e implementa las nuevas leyes, las cosas deberían mejorar. Algunos líderes de la Subcentral de San Ignacio argumentaron que aunque las leyes protegen la sostenibilidad de los recursos, es la gente, en tanto dueña del bosque, la que tiene que demandar que las leyes se apliquen.

Varios entrevistados y sobre todo las autoridades de Moxos comentaron que fortalecer al poder local favorecía a la sostenibilidad. Algunos argumentaron que a nivel local se conoce mejor qué pasa con los recursos. Otros decían que los actores locales pueden trabajar mejor en la defensa de sus propios recursos. Una autoridad mencionó que se podría usar el aumento en recursos disponibles a nivel local como resultado de la aplicación de las nuevas leyes para actividades como reforestación y una mejor regulación del sector forestal.

El representante de San Lorenzo se mostró escéptico en relación a la Superintendencia Forestal, comentando que si sigue otorgando permisos en forma indiscriminada, no habrá sostenibilidad. Agregó que él no había visto ningún interés por parte de la HAM, pero que el creciente involucramiento de parte de las OTBs locales y del Comité de Vigilancia probablemente sería beneficioso para la sostenibilidad y que tal vez estos sean capaces de impedir que la Superintendencia entregue permisos adicionales.

Finalmente, al mismo tiempo que argumentaba que las nuevas leyes podrían favorecer a la sostenibilidad, el Oficial Mayor de la HAM planteó que la Ley Forestal en sí misma era mala y debería ser anulada. Argumentaba que el sistema de la Superintendencia es insostenible y ocasiona demasiada duplicidad en funciones y burocracia. En lo referente al impacto de las leyes al interior del municipio, advirtió que al basar el nuevo sistema de patentes forestales en el tamaño de la concesión, las empresas madereras reaccionaban explotando más madera fuera de sus concesiones. Cree que había más control de las actividades forestales bajo el sistema anterior y que el sistema funcionaría mejor con el MDSMA responsable por el control de las actividades forestales y con el municipio actuando como fiscalizador.

5.2 Percepciones sobre las nuevas leyes y la equidad

La mayor parte de los actores estuvo de acuerdo en que las nuevas leyes probablemente conducirían a una mayor equidad (definida como el acceso a beneficios del sector forestal e influencia sobre el uso de los recursos forestales), pero parecía menos seguro en cuanto a por qué ello sería así. Algunos creían que las patentes forestales serían (o deberían ser) distribuidas entre los distintos sectores de la población e identificaron el potencial por una mayor equidad en la probabilidad de la distribución de esos fondos. Los líderes de ambos territorios indígenas advirtieron que las leyes podían aumentar la equidad, siempre y cuando fueran implementadas.

El Subalcalde del TIPNIS reiteró que si la HAM implementa el PDM, las cosas deberían mejorar, y los técnicos del CIDDEBENI argumentaron que eso favorecería a la equidad, porque así los recursos generados por el sector forestal serían utilizados para actividades que fueron identificadas en una forma muy equitativa. Tanto el presidente del Concejo Municipal como el Agente Municipal de San Lorenzo advirtieron que aunque es probable

que las leyes promuevan una mayor equidad, no lo han hecho hasta ahora, y los líderes de la Subcentral de San Ignacio dijeron que aún falta definir muchas cosas antes de que se pueda saber cuáles serán los efectos de las nuevas leyes.

Tanto el Oficial Mayor como el presidente del Comité de Vigilancia dudaban sobre si las nuevas leyes tendrían un efecto positivo sobre la equidad. El primero anotó que el municipio sólo tendría acceso a un pequeño porcentaje de la riqueza generada por los bosques a través de las patentes forestales, mientras que el segundo declaró que cualquier ingreso que recibiera la HAM como producto de las nuevas leyes sólo serviría para llenarle los bolsillos al Alcalde.

5.3 Perspectivas para el manejo sostenible y el acceso equitativo a los recursos forestales

Moxos tiene algunas ventajas sobre otros municipios en cuanto a su capacidad para gestionar los recursos forestales. La mayor parte del área forestal del municipio está ubicada dentro de territorios indígenas legalmente titulados, uno de los cuales es también Parque Nacional. Existen buenas relaciones entre las autoridades municipales, provinciales, departamentales y centrales, gracias a que todos ellos son de ADN. El municipio fue de los primeros en tener un PDM quinquenal detallado, elaborado por una organización competente con experiencia en la región. La mayoría de los actores municipales están interesados en los asuntos forestales, el municipio ya organizó su unidad forestal y, en general, parece haber un consenso con respecto a muchos de esos asuntos entre autoridades municipales y los sectores relevantes.

Sin embargo, las debilidades son mayores que las fortalezas. Tanto los pueblos indígenas como las empresas madereras y motosierristas han participado en la sobreexplotación de la madera en los dos territorios indígenas, y muchos argumentan que las organizaciones indígenas están siendo manipuladas por las empresas madereras. No ha habido un diálogo entre funciona-

rios municipales y las empresas madereras, y las autoridades conocen poco sobre lo que está pasando en las concesiones. Tampoco existe un concepto muy claro de lo que podría significar el manejo forestal, el que generalmente es considerado como sinónimo de reforestación y/o la confiscación de madera caída. Los conflictos sobre los límites de los territorios titulados resta fuerza a la protección de los mismos y las limitaciones de acceso a muchas partes del municipio dificultan la protección de los bienes forestales. Las nuevas leyes se conocen poco y el frecuente relevo de líderes civiles y comunitarios dificulta su capacitación.

Pero la mayor debilidad constituyen los frecuentes conflictos al interior de los territorios indígenas y entre instituciones clave como la HAM y el Comité de Vigilancia. Una ilustración elocuente de la magnitud de daños producidos por los actuales conflictos dentro de las organizaciones indígenas es el hecho de que un movimiento, que en 1990 fue lo suficientemente fuerte para lograr un decreto presidencial estableciendo nuevos territorios indígenas, no haya logrado colocar a un solo indígena en el Concejo Municipal, en un municipio donde los indígenas probablemente representan los dos tercios de la población.

Pensando hacia el futuro, existe la amenaza de que una vez que las autoridades municipales empiecen a recibir fondos de los patentes forestales, éstas pierdan interés en controlar a las empresas madereras y la tala ilegal. Además, al interior de los territorios indígenas, el gran interés demostrado en la ganadería podría llevar a un eventual proceso de deforestación para la siembra de pasto. No obstante, la mayor amenaza es simplemente que la situación permanezca igual como hasta ahora y no mejore.

Afortunadamente, las oportunidades también son grandes. La experiencia de planificación participativa y de amplio diálogo entre sectores, resultante de la elaboración del PDM, ofrece un interesante modelo para otros procesos similares en la región que puede aportar mucho a la sostenibilidad y la equidad, aunque aún no queda claro si se logrará dar el siguiente paso. En el mo-

mento actual, si bien los conflictos dentro de las organizaciones indígenas representan una debilidad, la historia del movimiento indígena y la mera existencia de estas organizaciones también plantean grandes oportunidades para lograr una mayor participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Existe una red de organizaciones y proyectos (CIDDEBENI, OXFAM América, PRODESIB, TCA, etc.) que pueden brindar un considerable apoyo a los territorios indígenas. Por último, el nuevo enfoque del Programa Chimanes, que otorga mayor énfasis a los territorios indígenas, también abre otras posibilidades.

Personas entrevistadas

Las siguientes personas fueron entrevistadas específicamente para esta investigación:

- José Luis Antezana Muñoz. Subalcalde de TIPNIS
- Ovidio Arce Flores. Agente Municipal del distrito de San Lorenzo
- Mario Macabapi y Roberto Tababari. Vice-presidente y Secretario de Tierra y Territorio de la Subcentral Indígena de San Ignacio
- Wilder Molina. Director del proyecto de CIDDEBENI para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de San Ignacio de Moxos
- Miguel Peña Guaji. Presidente del TIM
- Avelino Rivero Parada. Oficial Mayor de San Ignacio de Moxos
- Bernardo Sélum. Subprefecto de San Ignacio de Moxos
- Gladys Suarez de Bouron. Presidenta del Comité de Vigilancia de San Ignacio de Moxos
- Beni Suarez de Suarez. Presidente del Concejo Municipal de San Ignacio de Moxos

Además de esas entrevistas, el autor pasó el año 1997 realizando una investigación para su tesis doctoral sobre la econo-

mía política del uso y la gestión forestal en Moxos y los efectos de las nuevas leyes, con énfasis en el Territorio Indígena Multiétnico (TIM). La investigación contó con el apoyo de Chemonics International Inc., el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, las fundaciones Alcoa y Tinker, y la Oficina de Provost de la Universidad de Pittsburgh. Para una investigación más amplia, el autor realizó entrevistas a cerca de 75 personas de las siguientes entidades: alcaldías de San Ignacio, San Borja y Yacuma, Cámara Forestal de Trinidad, Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Centro de Estudios y Proyectos Asociativos (CEPABENI), Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni (CIDDEBENI), Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Comité Cívico del Beni, Comité Cívico de San Ignacio de Moxos, comunidades del TIM, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), empresas madereras, Federación de Ganaderos del Beni y Pando (FEGABENI), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), Gobierno del TIM (GOTIM), Gran Consejo Chimán, Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), OXFAM América, Parroquia de San Ignacio, Prefectura del Beni, Programa Chimanes, Promoción de Moxos (PRODEMO), Proyecto de Apoyo a los Pueblos Indígenas (API), Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (PRODESIB), Secretaría de Asuntos Etnicos - Beni (SAE), Subcentral de San Ignacio, Superintendencia Forestal de San Borja y Trinidad, Universidad Técnica del Beni (UTB) y Vicariato del Beni.