




Bosque amazónico de Bolivia, a diez años de la Cumbre de Río-92

Javier Aramayo Caballero
Julio de 2002



I.- Preámbulo

Bolivia, se ubica en el corazón de América del Sur. Tiene una extensión territorial de 1.'098.581 Km². correspondientes a 108.'000.000 Has. La población actual asciende a 8'.280.000 habitantes. Política y administrativamente está compuesta por 9 departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca, Oruro y Potosí. Tiene 320 municipios.

En el contexto internacional, por lo general, de Bolivia ha trascendido su composición Altiplánica pero sobre todo encierra una diversa geografía expresada también en Valles y Llanos Orientales.

La superficie no andina de Bolivia abarca 763.000 Km². De ésta el área amazónica comprende 595.661 Km² y la conforman una parte de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y el cien por cien de los departamentos Pando y Beni.

Respecto a la Amazonía y sus ritmos de deforestación se han realizado varias investigaciones. Sus resultados difieren unos de otros por la ausencia de monitoreos técnicamente exactos o del origen gubernamental o no de las fuentes; lo cual, limita pero no impide aproximarnos al reflejo de la situación de los bosques previo a Río '92 como parámetros de medición respecto al tratamiento operado sobre los bosques amazónicos hasta 2002. Por ejemplo, en la década del '70 se estimó la superficie boscosa de Bolivia en 56.'000.000 de Has. El 81% de éstas áreas forestales se localizaban en amazonía y tierras bajas o sea 45.'000.000 Has. en los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz. El 67 % de esa superficie poseía cobertura boscosa primaria en su mayoría. La actividad de agricultura solo se aproximaba a las 3'.000.000 Has. a nivel nacional.

Posteriormente, en la década del '80 se hicieron otras estimaciones. Una de ellas sostiene una tasa anual de deforestación nacional de 200.000 Has. Obviamente, ésta afirmación despertó críticas principalmente del gobierno quien optó por acusarlas de sobredimensionadas en vez de motivar el desarrollo de acciones o políticas pertinentes.

Para Amazonía el organismo Capacidad de Uso Mayor de la Tierra CUMAT proyectó para el periodo 1.985 -1.990 una tasa de deforestación anual de 80.000 Has./año. En ese mismo periodo para el departamento Santa Cruz se estimó una tasa de deforestación de 34.100 Has/año sin embargo, a los 2 años siguientes (1.992), Santa Cruz llegó a constatar por imágenes satelitales 1.086.000 Has deforestadas, elevando la tasa a 78.000 Has./año.

En el caso del Beni, Pando, Cochabamba y Provincia Iturrealde (norte de La Paz) la deforestación se fue duplicando entre periodos de dos o tres años según evidencian los estudios DHV, 1.993 , principalmente por la acción de la agricultura, intervención maderera, cultivo de pastos y otros.

Del total de departamentos amazónicos Santa Cruz encabezaba la deforestación con un 57.4%, La Paz 15,4%, Cochabamba con 10,9%, el Beni 8.7% y Pando en último lugar con 7.6%. Todo esto hasta el año 1990.

II.- Acuerdos de Río '92: Lineamientos considerados

La lucha contra la deforestación en los Acuerdos Río '92, está centrada en cuatro programas que son:

- 1.-Mantenimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques, tierras forestales y regiones forestadas.
- 2.- Aumento de la Protección, ordenación sostenible y conservación de todos los bosques y aumento de la cubierta vegetal en las tierras degradadas, mediante la rehabilitación, la forestación, la reforestación y otras técnicas de restauración.
- 3.- Promoción de métodos eficaces de aprovechamiento y evaluación para recuperar el valor íntegro de los bienes y servicios derivados de los bosques, las tierras forestales y las tierras arboladas.
- 4.- Establecimiento o fortalecimiento de la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistemática de los bosques y de los programas, perspectivas y actividades conexas, incluidos el comercio y las operaciones comerciales.

Por su parte, la lucha contra la Desertificación se centra en 6 áreas de programas pero solo hemos considerado para el análisis las áreas de:

- a).- Medidas contra la degradación de las tierras mediante, entre otras cosas, la intensificación de las actividades de conservación de suelos, forestación y reforestación.

b).- Fomentos de programas amplios de lucha contra la desertificación e integración de esos programas en los planes nacionales de desarrollo y en la planificación ecológica nacional.

De todo lo anterior, los lineamientos que identificamos para traducirse en Actividades a ser implementadas y/o ejecutadas por el Gobierno dentro del Decenio 92-2002, debieron comprender:

- 1.-Capacidad y estructura institucional fortalecida;
- 2.-Participación e involucramiento de los actores;
- 3.-Evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas y sus reajustes pertinentes de acuerdo al comportamiento de los bosques;
- 4.-Establecimiento y desarrollo de Planes y Programas;
- 5.-Difusión, Educación y Capacitación;
- 6.- Investigación, Ciencia y Tecnología.

Bajo estos parámetros se evalúan y determinan los avances, retrocesos, coherencias e incongruencias del Gobierno Boliviano.

III.- La Política Nacional Forestal a partir de Río ' 92.

Podemos identificar algunos ejes de manifestación evidenciados a partir de Río 1.992; por ello a continuación, se hará referencia al marco normativo generado, es decir, al conjunto de disposiciones jurídicas que el sistema político de gobierno en Bolivia a "brindado". Otro de los ejes es la Estructura Institucional y un tercer elemento, la descripción analítica de los lineamientos, principios y orientaciones de la "nueva" política forestal.

En virtud a ello se citan cronológicamente los rasgos a nuestro criterio más sobresalientes de cada uno de los ejes o elementos. En otro acápite mas adelante se puntualiza el análisis y valoración respecto a la adhesión efectiva o no por el Gobierno mediante dichas disposiciones, a los compromisos asumidos en la Cumbre de Río.

En lo normativo; se promulga en 1.992 la Ley de Medio Ambiente No. 1333 y recién en 1.995 se aprueba su Reglamento. El objeto de la ley es: "...la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población". (Artículo 1º Ley 1333).

Luego entre 1.994, 1996 y 1997 el gobierno adopta los Planes "Cambio Para Todos", "Agenda Bolivia 21", "País Socialmente Solidario" . El objeto de todos estos Planes no tienen marcadas diferencias de fondo. Plantean crecimiento económico, equidad social, uso racional de los bosques, recursos naturales (manejo de recursos naturales y medio ambiente), gestión de la diversidad biológica, fortalecimiento democrático y lucha contra las drogas.

Y, en 1.996 se aprueba la Ley Forestal No. 1700 y el año 1.997 su Reglamentación. Posteriormente, le suceden una serie de rígidas Normas Técnicas. Esta Ley tiene por objeto: "...Normar la utilización sostenible y la

protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país. (Artículo 1º Ley No. 1700).

Mediante Ley 1780 de Organización del Poder Ejecutivo del año 1.997, Artículo 9 parágrafo II, se creó el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP como estructura operativa del área.

A partir del año 2001 el gobierno a informado que implementa el Programa "Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia" financiado por el Banco Mundial. Según el Gobierno tiene previsto una duración de 5 años y se propone mejorar la distribución y el uso sostenible de los recursos naturales del país, especialmente de las áreas protegidas reduciendo la presión sobre ellas provenientes de actividades de agricultura y/o madereras.

EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO (Decenio 1.992 - 2002):

1992 - Ley N° 1333 de Medio Ambiente: Protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. (Artículo 1º). (Se reglamenta 3 años después)

1994 - Adopción del "Plan Cambio para Todos": Articular crecimiento económico, equidad social, uso racional de recursos naturales y gobernabilidad.

1995 - Decreto Supremo N° 24176: Regula la Gestión ambiental; formulación y establecimiento de políticas ambientales; los Procesos e instrumentos de planificación ambiental; las instancias de participación ciudadana, etc. (Reglamenta la Ley de Medio Ambiente)

1996 - Ley Forestal No.1700: Utilización sostenible y protección de los bosques y tierras forestales armonizando interés social-económico y ecológico.(Artículo 1º). (Año y medio después se difunde el reglamento)

1997 - Decreto Supremo N° 24453: Reglamentar la Ley Forestal (Su puesta en vigencia se lo conoce recién en 1997)

1997 - Plan "País Socialmente Solidario": Tiene 4 pilares: Oportunidad (sistema productivo); Equidad (Desarrollo Social); Institucionalidad (fortalecimiento democrático); Dignidad (lucha contra las Drogas). (Planes y Programas tienen la misma característica)

1997 - Ley N° 1788 de Organización Del Poder Ejecutivo: En su Artículo 9 crea el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SNAP.

2001 - Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Mejorar la distribución y el uso sostenible de los recursos naturales y reducir la presión sobre las áreas protegidas. (Es un Programa que Financia Banco Mundial por 5 Años)

Fuente: Elaboración propia basada en respectivas Leyes y Normas de la República vigentes; Enero, 2002.

En el campo institucional se advierte que antes y durante la década de los años '80 prácticamente la concepción medio ambiental y de uso racional de los recursos estuvo sostenida por organizaciones no gubernamentales y una parte de la sociedad civil pero en el gobierno era inexistente.

A partir de los años '90 en cierto modo los gobiernos se han abierto hacia ese campo. Una forma de manifestarse ha sido en la estructura institucional.

En su evolución se puede considerar; En 1.992 por ley No. 1333 Medio Ambiente se crea la Secretaría Nacional del Medio Ambiente SENMA órgano encargado de la gestión ambiental (Art. 6) y a nivel departamental (Prefecturas) las Secretarías Departamentales de Medio Ambiente (Art. 9 ley 1333), además del Fondo Nacional de Medio Ambiente FONAMA órgano financiero. El FONAMA financiaba acciones de gestión ambiental.

En 1.993 mediante Ley No. 1493 se establece el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y a su vez bajo competencia de este Ministerio el SENMA quedó transformada en la Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental.

En septiembre de 1.997 mediante Ley No. 1780 de Organización del Poder Ejecutivo (L.O.A.P.E.) se instituye el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (M.D.S.P.) actualmente vigente y a nivel departamental las Direcciones de Medio Ambiente.

El MDSP cuenta con los Vice-Ministerios de Planificación Estratégica y Participación Popular; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal y Asuntos de Género, Generacionales y de Familia. Además bajo su jurisdicción están: El Servicio Nacional de Área Protegidas SNAP, el Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, el Sistema de Regulación de Recursos Renovables SIRENARE. En este último está incorporada la Superintendencia Forestal SIF como organismo autárquico para la fiscalización del cumplimiento de la normativa técnica y administrativa, licitación, otorgación y reversión de concesiones forestales, cobro y distribución de la patente forestal entre otras funciones.

Así también a partir de 1994 emergen varios Planes denominados de desarrollo económico - social como "Cambio Para Todos" donde se plantea el uso racional de los recursos naturales.

En 1997 "País Socialmente Solidario" difundido por el gobierno con una estructura de 4 pilares: Institucionalidad, Equidad, Dignidad y Oportunidad. En este último hace referencia a líneas estratégicas referidas a gestión sostenible, calidad ambiental, de recursos hídricos, suelos, recursos forestales y diversidad biológica. A nuestro criterio en términos de las futuras políticas muy precariamente se va configurando los lineamientos y principios del país forestal.

Indudablemente ya en abril '92 con la ley de Medio Ambiente se pueden observar lineamientos bastantes globales sobre el uso de suelos, bosques y tierras forestales. Es oportuno sin embargo puntualizar que la Ley General de Desarrollo Forestal de la Nación de 1.974, como ley especial, prácticamente hasta el 90-92 sucumbió en aguda crisis e inaplicabilidad.

Hasta el '94 cuando emerge el primer Plan ya transcurrió un bienio de la cumbre de Río, y de éste prosigue el vacío hasta 1.996 cuando se cuenta recién con una nueva ley forestal. Por su parte, el llamado Plan de los 4 pilares surgió producto de una improvisación y ausencia de Plan del gobierno entrante. De esos 4 pilares a la fecha, se le atribuye a la lucha contra las drogas mayor crédito pese a sus consecuencias sociales.

A nivel departamental las Prefecturas de Santa Cruz, Beni, Pando, La Paz, elaboran en 1.995 Planes de Acción Forestal y a partir de 1.997 cuentan con las Direcciones Departamentales de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Anterior al '95 en estas instancias los niveles de institucionalidad fue escasa o prácticamente inexistente.

De todos modos en lo que respecta al Nuevo Régimen forestal expresada en la Ley Forestal 1700 a partir del 1.996, ésta declara como principios el dominio originario del Estado de los bosques y tierras forestales expresando el carácter de utilidad pública de éstos y los somete a competencia del gobierno nacional (Art. 4 Ley 1700).

Además, se propugna en sus objetivos de desarrollo forestal; actividades sostenibles y eficientes, conservación de ecosistemas y biodiversidad, detener la erosión de los suelos y degradación de los bosques, investigación forestal y agro-forestal, formación de conciencia de la población entre otros. Y en el año 2000 nuevamente las Prefecturas de Pando, Santa Cruz, La Paz, Cochabamba han publicado los Planes Sectoriales Forestales o Políticas Forestales pero proyectadas para el decenio 2000-2010 y buscan incorporar lo medio ambiental en la economía jurídica y estructura institucional, la conservación de la Biodiversidad, protección y manejo de los recursos forestales, planificaciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, regularización de derechos de propiedad agraria y reglamentación de áreas protegidas.

En el ámbito local a partir del '96 los Gobiernos Municipales incorporan progresivamente a sus estructuras las Unidades Forestales y por ley forestal los municipios adquieren la facultad de determinar áreas de Reservas Forestales Municipales.

IV.- Situación actual de los Bosques y Selva Amazónica

El tiempo de la reflexión, de un alto en el camino siempre es valioso para determinar qué tenemos, cómo estamos, pero, además qué hicimos para llegar a estar como estamos y poder conducirnos a retos por el futuro sobre todo cuando la convivencia armónica hombre - naturaleza está en entredicho.

En materia de conservación; desde el punto de vista del gobierno (Informe del Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2001) existen 20 áreas protegidas de las que 17 se encuentran con gestión y 3 en proceso de implementación. Existen otras fuentes oficiales que señalan entre los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Pando y Beni hay declaradas alrededor de 40 Áreas Protegidas.

El mismo informe sostiene que antes de 1.992 no existían Planes de Manejo y ahora los hay, pero además que el presupuesto Estatal para la Conservación y Áreas protegidas se ha elevado de 200.000 Dólares en el '92 a poco más de 2.500.000 de dólares actualmente.

De igual forma el gobierno manifiesta que desde el '92 existe gestión pero además protección con la implementación de un sistema de capacitación de 400 Guardaparques de 50 que existían antes de 1992.

Además el gobierno considera valioso y relevante que la entidad encargada de las áreas protegidas haya "elevado su nivel jerárquico" del antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) a Viceministerio de Medio Ambiente Recursos Naturales y Desarrollo Forestal.

En materia de biodiversidad la amazonía se caracteriza por ser contenedores de recursos forestales que poseen gran diversidad biológica tanto en flora como en fauna.

En cuanto al Manejo una de las formas es la exigencia por la Superintendencia Forestal SIF de Planes de Manejo a empresas y otro tipo de asociación para la intervención en actividades maderables y no maderables.

Por ejemplo de acuerdo a Mansilla 1.994, citado por Pablo Pacheco y David Kaimowitz en "Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano, estiman que hasta 1.994 en Pando "únicamente tres empresas tenían contratos de aprovechamiento forestal sobre un área total de 253.000 Has.". "Sin embargo, en julio de 1995 el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) declaró procedente la aprobación de los contratos a largo plazo para 17 empresas...".

Según la propia Superintendencia Forestal en Pando el año 1999 de las 17 solo seis empresas concesionarias realizaron operaciones de aprovechamiento forestal bajo Planes Operativos Anuales POA's.

Sin embargo, habrá que recordar que antes de 1996 existía a nivel nacional 23 millones de hectáreas concesionadas a empresas madereras y, con la vigencia de la nueva Ley forestal 1700 significativa cantidad de empresas no se acogieron al "nuevo régimen" optando por la devolución de sus concesiones.

Actualmente existen solo 8 millones de hectáreas concesionadas. Del total de concesiones, los Planes de Manejo autorizados por la Superintendencia Forestal solo ascendería a unas 2.500.000 de Has.

Otra de las modalidades de control de la Superintendencia Forestal SIF está referido a las autorizaciones de desmontes y chaqueos, sin embargo todo esto motiva curiosidad.

Habrá que considerar igualmente en éste ámbito las afirmaciones del Gobierno sobre Certificación Internacional en la que Bolivia estaría ocupando el tercer lugar en el mundo con 884.980 Has. de bosque Certificado.

En relación al proceso de destrucción la superficie forestal nacional para 1.993 según Mapa Forestal del Ministerio de Desarrollo Sostenible era de 53 millones de hectáreas. Desde 1.975, es decir, en 18 años se habría deforestado una cobertura boscosa aproximada a los 3.000.000 Has. Estos datos gubernamentales establecen un ritmo anual nacional de pérdida de la capacidad boscosa de 168.000 Has. año.

Hasta 1.992, en el departamento Santa Cruz se llegó a establecer un promedio de 78.000 Has/año de deforestación a través de monitoreos satelitales.

Seguidamente en el bienio 1992 - 1994, el área desmontada llegó a 235.000 Has. siendo el promedio de 117 Has/año, 39.000 más que lo anteriormente registrado. En el nor-este de Santa Cruz en la denominada "zona de expansión" el desmonte en el '92 fue de 21.000 Has./año y 1994 ascendió a 41.000 Has./año.

No resulta descontextualizado pensar en la apropiada caracterización de la década del '90 como la década: "Bosques bajo alta presión" tomando en cuenta las tendencias ascendentes de los desmontes y deforestación con consecuencias a la integralidad de vida que son parte intrínseca de él.

En norte del departamento de La Paz (Ixiama-frente de colonización de aproximadamente 175.000 Has.) en 1985 la superficie deforestada era de 5.000 Has. y se extendió hasta las 45.300 Has. a 1993, "concluyendo que, a ese ritmo, los bosques del área ocupada por la colonización desaparecerían en un lapso de 6 años. (Rasse 1994:63 citado por Pablo Pacheco en Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques de las tierras bajas de Bolivia).

En el departamento Pando según el Plan de Uso de Suelo PLUS existe un 97,3%, de cobertura forestal en 1.992 y en 1.996 ésta disminuía un 3,3% llegando tan solo al 94% para 1.996. En tal situación dentro de ese periodo la deforestación anual alcanza 52.657 Has.

La actividad forestal maderable en el Beni a estado caracterizada entre '75 y '92 por la tala selectiva de la mara. Del '92 hasta el '96 con la vigencia de la ley forestal al haberse generado un vacío se acrecienta la deforestación.

Una vez vigente el marco del nuevo régimen forestal, reglamentos y normas técnicas, según el Diagnóstico Departamental Agropecuario y Rural del Beni, 2001, esa etapa mas bien se caracteriza por el agotamiento de

especies maderables preciosas, emergencia de nuevos actores ligados a la producción forestal, decrecimiento de las concesiones forestales.

V.- Impacto e Incidencias de las Políticas Forestales durante el decenio 92- 2002

Es preciso señalar que a partir de 1.985 se introduce en Bolivia la denominada Política de Ajuste Estructural; con ella, se implementa el modelo económico neo-liberal arrastrando consigo un alto costo social. En este orden dentro del periodo 1.985 - 2002 (poco más de 15 años) se han sucedido 4 gobiernos plenamente identificados con el modelo.

En el periodo de Gobierno 89 - 93 el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR a la cabeza de Jaime Paz accede al gobierno con el apoyo de Acción Democrática Nacionalista de Hugo Banzer partido éste que persiguió y exilió a Jaime Paz y altos dirigentes del MIR durante la dictadura. El río de sangre que los separaba se unió entonces con el suscrito "Acuerdo Patriótico".

Durante ese gobierno a inicios de la década del '90 se dicta la denominada Pausa Ecológica que consistió en un supuesta protección a la biodiversidad y medio ambiente. Otro hecho relevante fue la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización que pretendió hacer un alto al proceso de reforma agraria.

La Intervención obligada se produce al haber sido "descubierto" uno de los Ministros en ejercicio del MIR siendo beneficiario de dotación de 100.000 Has. caso detonante que fue conocido como BOLIBRAS.

Ambas medidas fueron interesantes aunque a la postre tuvieron su repercusión directa en los ciudadanos y actores del agro dependiendo de su condición social, económica o de influencia política. Dicho de otra forma, los sectores excluidos del sistema se vieron afectados con una represión a su subsistencia cuando estos recurrían a sus mercados naturales a proveerse de algún producto del bosque.

En el otro caso los propietarios, detentadores y mercaderes de tierras continuaron ejerciendo su agostado de expansiones, avasallamientos, despojos obtención de títulos y documentos fraguados, caza y pesca indiscriminada, etc.

En el periodo 93 - 97 el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR de un "próspero empresario" minero, en alianza con el Movimiento Bolivia Libre MBL y la Unidad Cívica Solidaridad UCS con el "Pacto por Bolivia" hacen Presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada quien con su Plan de Todos - aunque alguien no profese con él se decía que era de todos el plan - se profundiza la enajenación de empresas estatales y estratégicas a intereses privados transnacionales.

El año 1.994 ese gobierno adopta el Plan "Cambio para todos" proponiendo

articular el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales y gobernabilidad.

Hasta el 94 - 10 años - de vigencia de neoliberalismo puro introducido "causalmente" por el propio MNR cuando también fungía de gobierno en 1.985 co-gobernando con la ADN a través del "Pacto por la Democracia", se devela que entre sus objetivos propuestos justamente el decrecimiento económico y la deuda social son su talón de aquiles.

Por eso cuando se habla de Cambio para todos, hipocresía y afán de despertar afecto se cruzan en un falso carisma paternal buscando reconciliar el pasado cargado ya en las espaldas y esperanzas hipotecadas del pueblo.

En relación a los recursos naturales el propio modelo económico y sus efectos conduce mas bien a una presión insostenible sobre los recursos naturales acentuando el crecimiento de la deforestación en la década de los años 90. Es ésta la gran incoherencia gubernamental.

El año 1.997 sucede en el gobierno la Acción Democrática Nacionalista ADN de Hugo Banzer Suarez. Paradójicamente una mega - coalición de 7 partidos lo hace Presidente democrático al Dictador del septenio 71 - 78, por primera vez con el 70 % del voto parlamentario.

En el objeto de nuestro estudio, ese gobierno dicta el Plan "País socialmente solidario" con sus 4 pilares propagandizado así, en analogía a la construcción de la base para el sostén de una casa.

La prensa nacional, organismos internacionales, investigadores y analistas coinciden que el pilar denominado Dignidad que se resume en la lucha contra las drogas aunque básicamente incidió en la erradicación forzosa de las plantaciones de coca en el trópico de Cochabamba, es el más exitoso de sus emprendimientos.

Con este prelude durante el año 2001 con bombos y platillos el gobierno y la embajada norteamericana celebran el logro de la meta coca cero. Meses después de ese show la sociedad boliviana confirma que existen aún cerca de 8.000 Has. de plantaciones de coca . Este ha sido el pilar más exitoso.

Los otros 3 pilares: Oportunidad: dirigido al sistema productivo; Equidad: orientado al desarrollo social e Institucionalidad: para el fortalecimiento democrático; como corroídos por la impotencia del propio peso que imponen los retos, se vinieron abajo cuasi condenando a un suicidio colectivo; aunque ahí estuvo Bolivia, coja y en terapia compartiendo uno de los peores gobiernos en "democracia" . El dictador General se despide sin cumplir su mandato constitucional aquejado de un cáncer que lo obliga a renunciar el 6 de agosto de 2001.

A partir de entonces con mayor emplomo tecnócrata Jorge Quiroga el Vicepresidente asume el mando. Hace algunos reajustes y esfuerzos para llevar un barco averiado hacia el puerto de las nuevas elecciones generales que se celebran en junio de este año.

Eso sí, política económica, "disciplina" macroeconómica no tienen variación. En ese contexto pasa a un segundo plano el velar por el desarrollo sostenible con equidad social. Y la institucionalidad con una mega convertida en pegacoalición es terreno fértil y oportuna ocasión para el profesionalismo adquirido por algunos en actos reñidos con la legalidad y el estado de derecho.

Resulta por todo lo anterior que el acceso a la primera magistratura se dio por la vía negociada en un sistema de alianzas y coaliciones partidarias. Lo deleznable es que los alcances de esa práctica en los 4 gobiernos trascendieron al reparto entre los aliados; trátase en el escenario nacional, departamental y local de todas las estructuras administrativas de entidades autárquicas y descentralizadas, conformando un círculo burocrático muy lejos de privilegiar las capacidades y valores humanos de servicio al público y, por lo tanto, a primado la carencia de efectiva institucionalidad.

Los Planes o Programas en materia forestal y de desarrollo sostenible tuvieron un enfoque global y carecieron de una focalización obviando a eco-regiones de la amazonía de la agenda pública.

Además los planes elaborados por un gobierno al ingreso de otro siempre fue cambiado o sustituido sin darle continuidad o sin considerar lo bueno o rescatable del anterior . De esa manera es que aparecen una serie de Documentos, Diagnósticos y rediseños que cambian todo para que nada cambie.

Y por si fuera poco entre 97 a 2001 han sido 4 los Ministros de Desarrollo Sostenible y Planificación. Esto indica que la rotación oscila en promedio de un Ministro por año. Entonces equivale comprender la dimensión del equilibrio e inestabilidad en la que el órgano rector de la política y planificación estratégica del desarrollo y los recursos naturales de Bolivia se ha debatido. Resta conocer si se genera otro cambio más antes del fin del mandato gubernamental.

En anteriores gestiones de gobierno en este campo específico se presentó igual comportamiento.

Por ello, sin duda en lo político-administrativo el decenio 1.992 - 2.002 queda signado por la inestabilidad política, improvisación de planes, cambios de maquillaje, corrupción extrema, profundización de la crisis económica, agudización del desempleo, afianzamiento de la tendencia migración campo- ciudad, recesión económica, poder judicial desacreditado, impunidad y ausencia de políticas de Estado.

La calificación recibida por la administración pública Boliviana de campeona de la corrupción ratifica y evidencia - al ser parte de ella - la crisis profunda en la que se encuentra el ámbito forestal-agrario y su institucionalidad.

Lo paradójico e incongruente para el caso Boliviano es que el gobierno no tiene reparos en publicitar una imagen internacional de País Líder Mundial en Defensa de los Recursos Naturales y Medio Ambiente, mientras que en 1.996 Bolivia, - transcurridos 4 años de la cumbre de Río 92- recién

contaría con una nueva Ley forestal después de un extendido periodo de vacío legal-institucional arrastrado por el rotundo fracaso de aplicación de la Ley General de Desarrollo Forestal del año 1.974 y de toda la estructura creada en ese entonces para la administración de los recursos forestales que llegó a ser solo un apetecible botín político y de enriquecimiento ilícito de los "administradores" de turno.

Entre otras cosas, se culpó de muchos de los males al centralismo. A partir de julio de 1.995 se aprueba la Ley No. 1654 de Descentralización Administrativa y, un año antes 1.994 la Ley 1551 de Participación Popular representando esta norma en realidad la implementación de una descentralización administrativa vía gobiernos municipales.

En ambos casos desde el punto de vista administrativo la Descentralización y la Participación Popular debió articular una Planificación coordinada y concertada con todas las instancias y actores con un eje transversal como fin y misión.

Sin embargo, la sincronización de los Planes de competencia Nacional, Departamental y Municipal en varios años de experiencia lejos está de ocurrir. Esa ausencia de coordinación es una traba para la efectiva marcha de la institucionalidad y por ende repercute en la aplicación oportuna y efectiva de las normas y leyes. No se trata de un augurio para el retorno al centralismo si no de las falencias demostradas y que pueden ser perfectibles.

En el campo forestal esto ha sido evidente. Los Municipios, Gobiernos Departamentales, Poder Ejecutivo Central y Superintendencia Forestal y otras áreas conexas cada uno persiste por su lado sin un norte preciso ni definido . A este ritmo nada se puede esperar y con esto la ilusión de mayor control y fiscalización con menos corrupción y más democratización de los beneficios de una política sustentable de repercusión integral en el manejo y protección de los bosques quedó en eso, una santa ilusión.

En resumen, la Ley de Descentralización y Participación Popular solo han servido para recomponer una élite regional y local de poder donde igual son succionados los recursos y beneficios que generan dejando en el olvido y eterno abandono al indígena y campesino.

En el ámbito de la entidad encargada de la otorgación de derechos forestales y del control y fiscalización en esta materia: La Superintendencia Forestal, a avanzado en gran parte de la Amazonía con apertura de oficinas denominadas Unidades Operativas de Bosque (U.O.B) en ciudades intermedias y a nivel regional también. No obstante la implementación sin recursos logísticos y humanos son insuficientes y reducen sus posibilidades de fiscalización dejando libre el camino a la explotación ilegal.

Según la propia Prefectura de Pando en su Plan de Desarrollo Forestal 2001, por ejemplo se indica: "Casi la totalidad de la madera procesada por la industria de Cobija (capital del departamento) proviene de cuarterones (madera aserrada ilegalmente con motosierra en el bosque) y se presume que un volumen importante de la madera procesada en Riberalta también

proviene de fuentes ilegales". El mismo documento continúa expresando: "Además por falta de un resguardo efectivo de la frontera tanto con el Brasil como con el Perú, hay un flujo ilegal de troncos hacia esos países".

Por cierto, son muy pocos los volúmenes de madera decomisada y alguien podría suponer que un rígido control evita la ilegalidad, o que hay conciencia plena para no incurrir en esos actos o en su caso la tercera opción, sería la vigencia de un ineficiente control. Sin duda ésta última es la triste realidad.

En Pando, de cuyo departamento generalmente se dice que su cobertura forestal es de las más conservadas, - en el año 2000 según fuentes oficiales-, la Superintendencia Forestal decomisó madera ilegal en 7393 m³. Sin embargo, por las condiciones antes expuestas por lo menos en el 2.000 la madera ilegal extraída en Pando a estado oscilando en volúmenes de 15.000 metros cúbicos o más consistiendo en el doble de lo que se reporta.

Cuando se produce el decomiso es curioso. La puja por el remate esta inclinada. Todo gira en torno a un secreto a voces denominado "pacto de caballeros", es decir, el propio depredador ilegal se adjudica y, como no hay postulantes pues al consistir en eso el pacto, le corresponde aún en menor precio obtener la propiedad legal. Esta legitimación a tornado la ilegalidad en institución y más bien seguirá y seguirá en esa espiral por que así es más rentable total nada a perdido.

En general todas las instancias competentes en lo forestal y medio ambiental son más proclives a asumir una posición contemplativa ante la comisión de hechos y conductas tipificadas . Solo a presión de los sectores sociales, afectados y de organizaciones ambientalistas recién como anquilosada se mueven y sin ejercer su prerrogativa coercitiva optan por un apego irrestricto a la conciliación aunque esto implique alejarse de lo previsto en la normativa vigente.

La capacidad técnica de la Superintendencia Forestal también está cuestionada. Los pagos e ingresos de patente cada vez son menores . Existen a Nivel Nacional una mora de las empresas concesionarias de bosques que a diciembre de 2001 asciende a 5'.378.000 Sus.- entre Beni, La Paz, Santa Cruz, Tarija y Pando. Este último departamento - donde hay 19 concesiones - lidera el no pago de patentes a la Superintendencia Forestal con 1.500.000 Sus.-. Es incomprensible que esto prosiga su curso. Por lo consiguiente, los municipios o gobiernos locales de la amazonía a la mayor preocupación que arribaron a sido a declarar Areas de Reserva Forestal Municipal (ARFM) en muchos casos pretendiendo anular o disminuir demandas de territorios indígenas que justamente comprendían un interesante potencial de recursos forestales.

Los municipios amparándose en una distorsionada aplicación de sus prerrogativas direccionan la entrega de esas áreas ("en vez que caigan a manos de los "indios") a concesionarios privados y/o agrupaciones del lugar articulados mayormente con sus intereses.

En otro de los ejes como lo comprendido en promulgación, proyectos y vigencia de una serie de normas forestales, ambientales, biodiversidad, aguas, tierras y Programas y Planes adolecen de un factor esencial como la consulta, participación e involucramiento real y efectivo de los actores en el proceso de las mismas y sobre todo se hace manifiesta una estructura socio-jurídica nacional inadecuada en muchos casos a la realidad nacional, regional y local.

Si bien para la vigencia de la actual Ley Forestal 1700 se dio un proceso de formulación donde distintos sectores aún siendo divergentes en sus propuestas y convergen al final, la aprobación del Reglamento de la misma fue con características inapropiadas, oscuras y nada transparente. Probablemente la pugna de intereses emergentes como efecto del tratamiento del proyecto de ley condujeron a gobierno y empresarios optar por ese mecanismo.

En las fiestas de fin de año se aprueba el Reglamento como regalito navideño y para sorpresa de todos como reza un Artículo de prensa de la época fue "entre gallos y media noche".

En materia agraria la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria SNRA también fue un largo proceso que llevó a cerca de 30.000 campesinos (1996) a la sede de gobierno, en marcha de protesta al igual que la simultánea movilización indígena por ese mismo motivo.

Meses después de la aprobación de la ley de tierras conteniendo importantes conquistas especialmente para los pueblos indígenas, con públicas declaraciones como para no dejar dudas, las autoridades competentes del gobierno afirmaban que el Reglamento Agrario no sería promulgado sin consensuación especialmente con campesinos, indígenas y colonizadores.

En 1997 cuando se aprestaba a transmitir el mando el gobierno saliente (MNR y aliados) en uno de sus últimos actos junto a un paquete de unas 40 normas se promulga el Reglamento. Una vez más se produjo la puesta en vigencia de una norma procedimental en franco retroceso incluso con los mismos principios y postulados que las organizaciones sociales habían logrado en la ley a través de movilizaciones.

Con Ordenamiento Territorial, Biodiversidad y Aguas que son espacios de potencial interés y relevancia han presentado la misma tonalidad. De no ser por movilizaciones campesinas e indígenas y urbanas que retroceden al gobierno estos recursos tuvieran otros destinos dejando de ser de los bolivianos.

En fin los programas y Planes impulsados han sido parte de la creación intelectual vinculadas al escritorio pero desvinculadas de la efectividad, descoloridas de etnicidad de respeto a la organización y cultura de los pueblos.

Uno de los aspectos relevantes en el periodo 1992 - 2002 ha sido la emergencia social de los pueblos indígenas con un conjunto de demandas de Territorios Comunitarios de Origen (TCO's).

Las acciones desplegadas han sido importantes. Al citar algunos casos tenemos que solo en el segundo semestre del 2001 los pueblos indígenas de tres territorios (Chácobo-Pacahuara, Multiétnico Dos y Tacana III) el primero en Beni, el segundo en Pando y Beni y el Tercero en Norte de La Paz, - todos en proceso de titulación- han procedido a decomisar madera extraída por terceras personas en el interior de sus territorios, y luego, lo han denunciado ante la Unidad Operativa de Bosque.

Esa oficina después de tantas insistencias formalizó el decomiso por 6.500 metros cúbicos en total correspondiente a esas tres áreas. Según entrevistas con comunidades es permanente el saqueo de recursos forestales maderables y no maderables con la mirada contemplativa de la Oficina Forestal.

En Santa Cruz ocurre lo mismo. En toda la Amazonía la reacción de los ilegales no es pasiva si no que cada denuncia de pueblos indígenas y comunidades va seguida de amenazas, ultrajes físicos y en algunos casos se pasa la factura con el costo de vidas humanas, cuyas conductas antijurídicas y matonaje se pasean en la impunidad y la administración de justicia amén.

La actuación de oficio de la Superintendencia es nula y los pueblos indígenas de amazonía han estado y siguen siendo a partir de la defensa de sus territorios comunitarios, por lo general incisivos en denuncias de explotación ilegal de productos maderables y no maderables y seguramente si no fuera eso la oficina forestal dijera todo está bajo control.

Desde este punto de vista resulta inexplicable que en estos últimos años los órganos de poder del Estado se empeñan sistemáticamente en la introducción de mecanismos de retroceso de esas demandas a una mínima expresión, sin considerar los aportes valiosos de los pueblos indígenas en conservación manejo y uso sostenible de los bosques y biodiversidad y conocimientos ancestrales que deberían ser revalorizados, reiteramos, a partir de sus territorios.

Orientados en Plataformas: "Territorio y Dignidad" , "Tierra y Territorio, Derechos Políticos y Desarrollo" los pueblos indígenas desde el 90 al 2002 en Amazonía tienen demandados y en proceso de titulación alrededor de 12.000.000 de Has. además de ir forjándose su espacio en la sociedad. Entre los factores de movilización están la estructura dual de tenencia de tierras, el acceso y uso de los recursos naturales (forestales) es uno de los graves problemas debido a que con las Reformas Agrarias de 1953 y 1.996 nada han cambiado.

Los gobiernos no han encarado la problemática agraria con soluciones de Políticas de Estado orientadas a la superación del latifundio y minifundio con democráticas formas de acceso para el aprovechamiento de recursos tierra y bosque. Esto a corto plazo tiende a agravarse con la polarización entre

sectores empresariales, traficantes de tierras y fuerzas sociales campesinas, indígenas, colonizadores y movimientos sin tierras.

Sobre todo igualmente existe, - sin perspectiva a derivar en una recomposición redistributiva - graves superposiciones de derechos, vicios de nulidades de magnitud en la obtención de dotaciones y/o adjudicaciones, al haber sido y seguir siendo esto fomentado por los órganos encargados de la distribución de tierras y otorgación de derechos forestales, mineros, petroleros entre otros.

El mecanismo adoptado en la legislación para superar en 10 años el caos a sido la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en todas sus modalidades pero este no avanza y el 2006 se aproxima y la inseguridad jurídica predomina apuntando al colapso y desborde social por todos los frentes.

Pero para los sectores del agro campesino, indígena y colonizador lo trascendental no es obtener regularización de derechos agrarios y punto si no redistribución de derechos agrarios. Si para regularizar no funciona el modelo agrario mucho menos para redistribuir.

Una política forestal para que funcione al menos en Bolivia verdaderamente debe partir por superar la cuestión agraria democratizando la tenencia hacia niveles más equitativos primero y segundo ordenamiento territorial con respeto a la cultura y organización natural de campesinos e indígenas y tercero clasificación de las tierras además de otras acciones simultáneas.

En el caso de la Desertificación en Bolivia ésta de acuerdo a investigaciones actualmente existe en tierras altas pero también en los llanos orientales especialmente en la zona del chaco del departamento de Santa Cruz y el departamento de Tarija. En tierras Altas esencialmente se concentra en La Paz, Potosí, Oruro, Chuquisaca y Cochabamba. En todos los casos el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), identifica causas como los factores físicos-biológicos, socio-ecomómicos y lo relacionado a la tenencia de la tierra.

En 1996 el MDSMA indica que "el 55% de la Región en proceso de Desertificación corresponde a la clase de índice de desertificación alta, muy alta y grave...".

Otro paralelo Informe del MDSMA sobre Erosión de suelos se produce en sur del departamento de La Paz, sur de Cochabamba, el sur de Santa Cruz y la integridad de los departamentos Oruro, Potosí, Tarija y Sucre.

En este marco la superficie territorial con problemas de erosión muy grave alcanza a 275.544 Km².

Aunque en la actualidad en todas las áreas de erosión y desertificación no se contempla a la Amazonía produciendo mas bien en el sur de Bolivia.

No quiere decir que la Amazonía esté exenta. Existen tierras degradadas aspecto sobre el cual tampoco se han introducido técnicas para su restauración. No existe seguimiento y evaluación permanente y tampoco se

cuenta con la información oportuna. La ausencia de una sostenida capacitación y concientización de prevención para evitar la expansión de la erosión, desertificación y degradación de los bosques y tierras para el conjunto se hace evidente asomando la amenaza del desequilibrio ecológico.

Sin embargo en cuanto a las especies diversas de vida en los bosques y selva de la amazonía boliviana es constante su amenaza y en algunos casos peligra su extinción por sus efectos amplificadores con factores convergentes que a su vez están muy relacionados entre sí.

Además queda meridianamente claro que no es suficiente la solemnidad de una declaración de áreas protegidas para galardonarse de estar protegiendo y conservando los bosques si es que al interior de las mismas persiste la ilegalidad de todo tipo.

No se ordena los bosques por disposición legal y menos un ordenamiento territorial economicista e inconsulto que provocará en gran medida la resistencia de las organizaciones tradicionales de comunidades indígenas y pueblos originarios ensanchando la brecha de diferencias sociales.

Todo lo anterior está relacionado y también evidencia la fragilidad y manipulación que está siendo objeto la Certificación Internacional de Bosques obtenidos por empresas de Bolivia.

Mientras el gobierno muestra que Bolivia ocupar el tercer lugar del mundo en Bosque Certificado pretende situarnos frente a una gran panacea cuando en realidad se oculta las profunda y crítica realidad social de la amazonía en relación a la tierra y los recursos forestales.

Los habitantes involucrados en este que hacer soportan en la amazonía boliviana inequidades laborales, y, los sectores directamente relacionados entre otros aspectos no tienen definidos sus derechos propietarios optando el más poderoso avasallar al otro.

Es decir mal podrá acceder un particular a un área Certificada cuando en ella subsiste conflicto de derechos con comunidades por ejemplo o relaciones servidumbres como las que se desarrollan en Amazonía. Esto es lo que se está obviando como si no fuera significativo. En general, las Empresas Certificadas y No Certificadas no se adecuan en Bolivia a condiciones ambientalmente apropiadas y socialmente benéficas.

Entre otros aspectos de la vida en la Amazonia Boliviana relacionado con lo social de las políticas públicas y forestales y agraria tenemos:

En cuanto a población es de baja densidad demográfica y de extensa geografía aunque la convivencia y relación armónica y pacífica de las relaciones sociales y de producción debido a las brechas que los separa, son de conflicto permanente con tendencia a acentuarse en los últimos años.

La migración campo ciudad y la peri-urbanización de la pobreza sigue en aumento y no a podido ser disminuida menos evitada aún con la

distribución per cápita de los recursos de coparticipación tributaria en el marco de la participación popular a pesar que fue uno de sus objetivos.

De acuerdo a datos nacionales, de cada 10 habitantes del área rural 8 son pobres, y de ellos 5 se encuentran en extrema pobreza.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas el departamento Pando a 1998 es uno de los departamentos de mayor índice de pobreza con más del 80 % de insatisfacción de sus necesidades básicas, siendo que por su característica amazónica y presencia de recursos naturales, este departamento entre el '98 y '99 exportó madera en 78 y 80 millones de dólares anuales, pero, además en 1998 se calcula en 6,2 millones de dólares por exportaciones del palmito de asaí. Claro, en este mundo de cifras astronómicas no todos los comensales con perplejidad y asombro han coparticipado de la mesa servida.

En los trabajos de la recolección del fruto de la castaña que involucra a La Paz, Pando, Beni no obstante, a contar anualmente con 158,4 miles de toneladas métricas de castaña en cáscara y con una cosecha anual que podría alcanzar las 10.9 miles de toneladas métricas anuales con cascara, en los últimos 10 años las condiciones sociales se han agravado.

Principalmente las comunidades campesinas e indígenas vinculadas con la recolección de ese producto son parte víctima de los lacerantes índices de pobreza y representan al eslabón más vulnerable.

Investigaciones sobre el área indican que la proyección en la producción de castaña podría generar un ingreso anual aproximado a 65.6 millones de dólares en la economía Pandina solamente. Pero, a su vez otros investigadores indican que la actividad de recolección está llegando a su techo máximo y no constituiría un mecanismo para superar la pobreza a no ser que durante 20 años se produzca un crecimiento sostenido del 7 u 8 % anual y elevadas inversiones públicas.

Históricamente la Amazonía boliviana alimentó mercados mundiales de goma y caucho, circularon las libras esterlinas en montos insospechados y llegó incluso la moda Europea también a éstas recónditas e inhóspitas selvas.

Madera preciosa como la mara igualmente se esfumaron en los últimos 10 a 15 años condenándola a la extinción y en fin, en término económicos una absoluta mayoría se sumerge en el fondo de la pirámide social.

Para colmo en el siglo pasado, elucubrando el mito de "tierras deshabitadas" el Estado decretó Territorios de Colonias y la expedición de "pioneros" que constituyó en un proceso cruento y despiadado de sometimiento a las poblaciones indígenas y rurales de la amazonía boliviana.

En los últimos 10 años ya no contábamos con las "originales" casas y pioneros pero se encuentran sus herederos que gozando del apoyo del Estado han continuado el rumbo iniciado por sus antecesores.

Tratándose de algunas leyes favorables al nativo, su poder benéfico no alcanzaba a ésta tierra de "nadie", y se hacía lo que deciden los reyes del lugar, pero, sí se hace uso del Estado para legalizar sus pretensiones.

Así ocurrió en 1.999 con el Decreto Supremo 25532 y muy recientemente con el disfrazado Proyecto de Ley de complementación al régimen forestal.

Sucede que a través del D.S. 25532 mediante singular procedimiento administrativo se deja expedito la conversión de antiguos establecimientos gomeros castañeros a concesiones forestales privatizando en poder de 150 barraqueros alrededor de 3 millones y medio de hectáreas, haciendo como si fuera poco, ojos ciegos y oídos sordos a cerca de 550 comunidades entre campesinas e indígenas que habitan y desarrollan actividades en esas mismas áreas predispuestas en concesión, descuidando la alimentación de un polvorín de conflictos y superposiciones de derechos en la medida de la toma de conciencia y reacción de los más afectados.

Por la vía coercitiva preveían con ayuda de la fuerza pública someter, en albores del nuevo milenio, al despojo de sus tierras y enajenación de sus libertades.

Por eso, mientras no se resuelva con justicia redistributiva el problema agrario de tenencia de la tierra agregándole visión integral hacia los recursos que existen en ella, la región continuará en disputa por ese enorme potencial de productos maderables y no maderables entre empresarios, barraqueros y sectores campesinos e indígenas.

El Decreto en cuestión y su ampliatorio 25783 después de 6 a 7 meses de reclamos formales y representaciones legales ante distintas instancias competentes, se anulan recién cuando esa protesta desemboca en la acción 600 marchistas campesinos - indígenas que salieron rumbo a la sede de gobierno. Todos retornaron a sus bases después de 30 días con la firma de un Convenio con el Gobierno.

Esto a abierto un escenario complejo y nuevo para la Amazonia, donde la relación servidumbral recolector de castaña v.s. barraquero-empresario puede transformarse consolidando los derechos colectivos y potenciando las autonomías comunitarias, con ello gira también la base de los ejes económicos que tendrá que enfocárselos de otra manera.

En gran parte del departamento del Beni, hacia el sur, la predominancia maderera y ganadera desde el punto de vista social es otro de los bolsones de explotación e injusticia que aún persisten casi intactos.