

A large photograph of a traditional thatched-roof house built on stilts, situated in a dense forest of tall palm trees. The house is reflected in a body of water in the foreground. The sky is overcast.

## **REFORMAS EN LA TENENCIA FORESTAL EN BOLIVIA: LA GESTIÓN COMUNAL EN LAS TIERRAS BAJAS**

Peter Cronkleton  
Pablo Pacheco  
Roberto Ibargüen  
Marco Antonio Albornoz

**REFORMAS EN LA TENENCIA  
FORESTAL EN BOLIVIA:  
LA GESTIÓN COMUNAL  
EN LAS TIERRAS  
BAJAS**



CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN FORESTAL INTERNACIONAL – CIFOR  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO – CEDLA  
DERECHOS Y RECURSOS – RRI

**REFORMAS EN LA TENENCIA  
FORESTAL EN BOLIVIA:  
LA GESTIÓN COMUNAL  
EN LAS TIERRAS  
BAJAS**

Peter Cronkleton  
Pablo Pacheco  
Roberto Ibargüen  
Marco Antonio Albornoz

Cronkleton, Peter; Pacheco, Pablo; Ibargüen, Roberto; Albornoz, Marco Antonio.  
Centro para la Investigación Forestal Internacional - CIFOR;  
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

***Reformas en la tenencia forestal en Bolivia: La gestión comunal en las tierras bajas /***  
por Peter Cronkleton, Pablo Pacheco, Roberto Ibargüen y Marco Antonio Albornoz /  
CIFOR / CEDLA

La Paz, Bolivia: CIFOR-CEDLA, Julio de 2009, 118 p.

I. t.

#### **DESCRIPTORES:**

<TENENCIA DE LA TIERRA><RECURSOS FORESTALES><LEGISLACIÓN FORESTAL><LEY INRA>  
<TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN><TCO><MANEJO FORESTAL COMUNITARIO><PEQUEÑOS  
PRODUCTORES><ORGANIZACIONES INDÍGENAS><COMUNIDADES INDÍGENAS><AMAZONIA>

#### **DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:**

<BOLIVIA><AMAZONIA> <SANTA CRUZ><PROVINCIA GUARAYOS><PANDO><LA PAZ><PROVINCIA  
ABEL ITURRALDE>

**2009, CIFOR-CEDLA**

**Depósito Legal:** .....

**Producción editorial:** Unidad de Comunicación CEDLA

**Edición:** Juan Carlos Orihuela

**Fotografías de tapa:** Archivos CEDLA

**Diseño:** Alfredo Revollo Jaén

CIFOR, Center for International Forestry Research

Av. Irala # 565

Edificio Museo Noel Kempff Mercado, Piso 3

Teléfono: 591 3 334 6802

E-mail: pcronkleton@cgiar.org

Santa Cruz, Bolivia

CEDLA. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi

Telfs. 2412429 - 2413175 - 2413223

Fax: (591) (2) 2414625

E-mail: cedla@cedla.org

URL: www.cedla.org

La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia

*Printed in Bolivia*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

# CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Reformas en la tenencia de la tierra y bosques</b> .....	5
Las reformas en la legislación sobre derechos agrarios.....	5
Las reglas de juego para el manejo forestal comunitario.....	9
<b>Análisis de los modelos de propiedad</b> .....	13
<b>Estudios de caso</b> .....	17
Comunidades indígenas de la TCO Guarayos.....	17
<i>Patrones de uso de suelo de los guarayos</i> .....	20
<i>Modelos de organización de los guarayos</i> .....	21
<i>Creación de la TCO Guarayos</i> .....	24
<i>La lucha por el control de los bosques de Guarayos</i> .....	25
<i>Impactos y resultados de las reformas forestales     y de tenencia en Guarayos</i> .....	29
<i>Patrones de uso para el manejo forestal posterior a las reformas</i> .....	31
<i>Santa María de Yotaú</i> .....	31
<i>Cururú</i> .....	34
<i>Impactos sobre los bosques</i> .....	37
<i>Manejo comunal de recursos en la TCO Guarayos</i> .....	39
<i>Definición de su membrestá</i> .....	40
Comunidades agro-extractivas de Pando.....	42
<i>Reconocimiento de las comunidades agro-extractivas</i> .....	47

<i>Resultados de la Reforma Agraria para los grupos de interesados de Pando</i> .....	49
<i>Manejo comunal de recursos por parte de las comunidades agro-extractivas</i> .....	57
<i>Límites y escala de las comunidades agro-extractivas</i> .....	58
<i>Incongruencias entre las propiedades y el bosque usado tradicionalmente</i> .....	58
<i>Límites complejos derivados de formas irregulares de los polígonos</i> .....	59
<i>Áreas de compensación</i> .....	59
<i>Divisiones internas</i> .....	61
<i>Confusión en torno a la membresía</i> .....	62
<i>Capacidad institucional</i> .....	62
<b>Colonos campesinos en el norte de La Paz</b> .....	63
<i>Historia de la ocupación territorial de la región</i> .....	65
<i>Los actores y sus derechos sobre tierras y bosques</i> .....	68
<i>El avance de la colonización en el norte paceño</i> .....	72
<i>El saneamiento en pequeñas parcelas y comunidades</i> .....	76
<i>El manejo forestal en las tierras de colonización</i> .....	81
<i>Tenencia y uso de los recursos en dos comunidades</i> .....	84
<i>La comunidad de Nueva Indiamas</i> .....	84
<i>La comunidad de San Isidro</i> .....	88
<i>Las implicaciones de la normativa de tierras y forestal</i> .....	91
<i>Manejo de los recursos en la zona de colonización</i> .....	93
<i>Límites y escala</i> .....	93
<i>Membresía e instituciones locales</i> .....	94
<i>El apoyo institucional externo</i> .....	94
<b>Discusión</b> .....	97
<b>Conclusiones</b> .....	103
<b>Referencias</b> .....	107

## LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

<b>Cuadro 1.</b>	Centrales y comunidades afiliadas a COPNAG.....	23
<b>Cuadro 2.</b>	Guarayos: Superficies anteriores y actuales de concesiones.....	27
<b>Cuadro 3.</b>	Comunidades que cuentan con planes generales de manejo forestal en Guarayos.....	28
<b>Cuadro 4.</b>	Titulación de los polígonos de la TCO Guarayos.....	30
<b>Cuadro 5.</b>	Avance de la Reforma Agraria en Pando.....	51
<b>Cuadro 6.</b>	Distribución de tierras por grupo de interesados.....	69
<b>Cuadro 7.</b>	Volumen de madera autorizada en la provincia Iturrealde (miles de m <sup>3</sup> ).....	81
<b>Cuadro 8.</b>	Planes forestales en propiedades menores a 200 hectáreas.....	82
<b>Figura 1.</b>	Localización de las regiones estudiadas.....	3
<b>Figura 2.</b>	La provincia de Guarayos.....	19
<b>Figura 3.</b>	Demanda de TCO Guarayos y polígonos del INRA.....	25
<b>Figura 4.</b>	La comunidad de Santa María de Yotaú.....	33
<b>Figura 5.</b>	Cururú: Ubicación del área comunal y el plan de manejo forestal.....	36
<b>Figura 6.</b>	Demanda de TCO Guarayos y polígonos titulados por el INRA.....	38
<b>Figura 7.</b>	El departamento de Pando.....	44
<b>Figura 8.</b>	Tierras comunales otorgadas a comunidades agro-extractivas de Pando.....	50
<b>Figura 9.</b>	Localización de la comunidad de San Jorge.....	53
<b>Figura 10.</b>	Ubicación del área comunal de Turi Carretera y el área de compensación.....	55



<b>Figura 11.</b>	Ubicación del polígono de propiedad y el área de uso tradicional de Turi Carretera.....	57
<b>Figura 12.</b>	Polígonos irregulares titulados a favor de comunidades agro-extractivas.....	60
<b>Figura 13.</b>	Provincia Iturralde.....	65
<b>Figura 14.</b>	Tenencia y uso de la tierra en Abel Iturralde.....	70
<b>Figura 15.</b>	Tenencia de la tierra en la zona sur de la provincia.....	74
<b>Figura 16.</b>	Ubicación del área de la comunidad de Nueva Idiamas.....	85
<b>Figura 17.</b>	Área del título de la Agrupación Oruro Idiamas y de Nueva Idiamas.....	87
<b>Figura 18.</b>	Ubicación del área de la comunidad de San Isidro.....	89

# 1

## INTRODUCCIÓN

Durante la última década en Bolivia, las reformas en la tenencia de la tierra y de los bosques, específicamente la ley INRA y la nueva ley forestal, han introducido importantes cambios, en particular en lo que se conoce como las tierras bajas en el oriente del país. Si bien dichas reformas respondían a una agenda más amplia, un componente clave de las mismas fue la propuesta de formalizar los derechos de propiedad y los derechos forestales de los actores locales. Las reformas modificaron los tipos de propiedad y crearon nuevos, y propusieron acelerar los programas de titulación. Además, el gobierno concedió derechos exclusivos de acceso a los bosques a comunidades indígenas y campesinas, posibilitando una gestión comunitaria de los recursos, enfatizando la propiedad comunal y la gestión colectiva para el manejo del bosque. Aunque estos esfuerzos han mejorado las oportunidades para los habitantes de las comunidades rurales, los resultados han sido mixtos en lo referente a la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y a la posibilidad de llevar a cabo un manejo forestal sostenible. Por un lado, una superficie importante de tierra ha sido titulada a favor de las comunidades indígenas y campesinas; por otro, los derechos transferidos son todavía inseguros y el apoyo recibido por el Estado ha sido débil, lo que ha impedido que las comunidades puedan aprovechar mejor de las oportunidades establecidas por las leyes. Para entender estos resultados es necesario examinar la capacidad de adaptación de las poblaciones rurales, así como las nuevas oportunidades creadas por las reformas.

Los medios de vida de las poblaciones rurales están arraigados en patrones tradicionales de uso de tierras y prácticas consuetudinarias para la distribución de los recursos y la toma de decisiones. Cuando los derechos de propiedad reflejan los patrones existentes, las poblaciones locales tienen menos necesidad de cambiar sus prácticas o aprender otras estrategias, pero ellas necesitan invertir esfuerzos para adecuar

sus estrategias cuando éstas no han sido tomadas en cuenta por los nuevos derechos. Este documento explora los factores que influyen la capacidad de las comunidades indígenas, otros grupos tradicionales y de colonos, de beneficiarse de las reformas de tenencia de tierra y de los bosques. Los estudios de caso presentados aquí exploran dos preguntas relacionadas: 1) ¿En qué medida los modelos de propiedad adoptados por la legislación se ajustan al uso de recursos de las comunidades y pequeños productores? 2) ¿En qué medida las acciones de las entidades del Estado proporcionan condiciones que apoyan la gestión y gobernanza<sup>1</sup> comunitaria de los recursos?

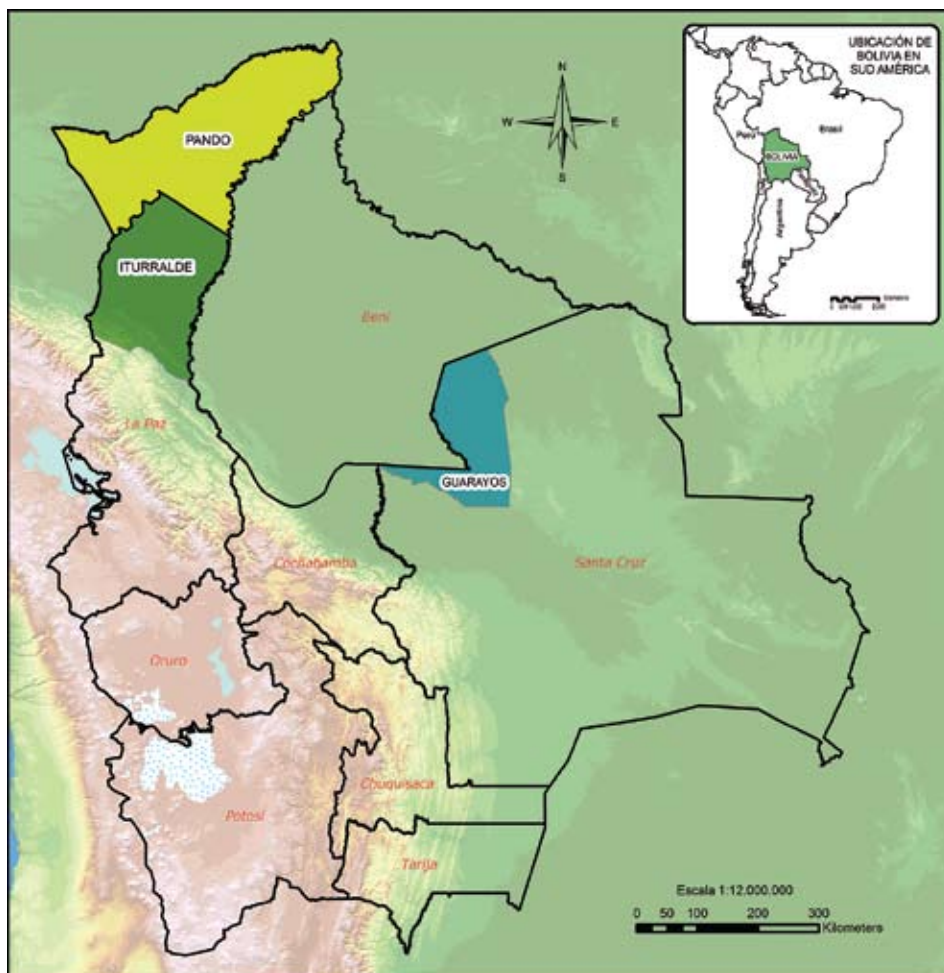
Los estudios de caso analizados en este trabajo evalúan tres tipos diferentes de propiedad para examinar cómo se han implementado las reformas de tenencia iniciadas a mediados de la década de 1990, y cómo ellas han afectado tanto a las poblaciones locales como a sus bosques. Los casos elegidos para el análisis son: la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, la misma que es ocupada casi en su totalidad por una Tierra Comunitaria de Origen (TCO); el departamento de Pando, lugar donde se encuentran numerosas comunidades agro-extractivistas, y por último, la provincia Abel Iturralde, en el departamento de La Paz, donde existe una expansión importante de comunidades de colonizadores. Estas regiones constituyen casos representativos que muestran cómo funcionan los mecanismos de manejo de recursos y cómo estos apoyan los medios de vida de los pobladores locales (Figura 1).

Esta investigación, liderada por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en apoyo a la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI), es parte de un proyecto mayor patrocinado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), denominado “Mejorando la equidad y los medios de vida en comunidades forestales”. La misma ha sido realizada en Bolivia en colaboración con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). La mayor parte del trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de agosto y diciembre de 2007, habiéndose realizado algunas reuniones de discusión de los resultados durante los meses posteriores. El análisis contenido en este trabajo se basa en entrevistas en profundidad con pobladores en el nivel comunitario en cada uno de los tres casos seleccionados, y a informantes clave de las principales entidades trabajando en cada una de dichas zonas, así como en la revisión de los trabajos publicados e inéditos vinculados con la temática de este estudio.

---

<sup>1</sup> Aunque es un anglicismo, ya que se trata de la traducción literal de la palabra ‘*governance*’, se utiliza en este documento la palabra gobernanza. La alternativa sería ‘governabilidad’ pero no captura bien el concepto. Por este motivo, en los documentos de CIFOR traducidos al español se usa el término ‘governanza’.

**Figura 1**  
**Localización de las regiones estudiadas**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

El presente documento está organizado en seis secciones, además de esta introducción. La segunda describe las principales reformas implementadas a partir de la aprobación de una nueva legislación de tierras, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria-SNRA 1715, conocida como Ley INRA, y de una nueva Ley forestal, ambas aprobadas en 1996. La tercera sección ofrece un marco conceptual para discutir los derechos de propiedad, su función y los desafíos que se enfrentan durante

el proceso de su formalización. La cuarta sección analiza los tres casos seleccionados para este estudio. La quinta sección examina las implicaciones y lecciones aprendidas de la experiencia con las reformas de tenencia de la tierra y bosques en cada una de las regiones. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones de este trabajo.

# 2

## REFORMAS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y BOSQUES

### **Las reformas en la legislación sobre derechos agrarios**

Las reformas de la tenencia de la tierra y de los derechos forestales, contenidas en la Ley INRA<sup>2</sup> y la Ley Forestal<sup>3</sup>, han propiciado cambios importantes en el acceso de las comunidades rurales de Bolivia a los recursos del bosque. Ambas leyes se gestaron como parte de un periodo de reformas más amplias en la estructura y funcionamiento del aparato estatal abarcando temas vinculados con la privatización de empresas públicas, descentralización administrativa y participación popular en la planificación e inversiones públicas, junto con otras reformas sociales (Pacheco, 2005, 2006). Las leyes de tierras y forestal trataron de clarificar, organizar y democratizar un sistema complicado y restringido de derechos de propiedad y acceso a los recursos. Por otro lado, las leyes reflejaban un modelo neoliberal que enfatizaba las exportaciones y que de manera implícita o explícita privilegiaba al sector de la gran empresa privada nacional y extranjera. Para indígenas y campesinos, la implementación de dichas leyes, muchas veces giraba por lo general, en torno al acceso comunal y el uso colectivo de recursos. En teoría, estas reformas privilegiaban los derechos de quienes ocupaban las tierras, en gran medida indígenas y campesinos. Sin embargo, en la práctica, privilegiaban los derechos de otros actores sociales. Los grupos con mayor poder económico y político lograban influenciar, o en su defecto retrasar, el proceso de cambio provocado por las reformas de tenencia para su beneficio, lo que resultó en distorsiones en la demarcación de las tierras comunitarias aunque también propició la acción colectiva de las comunidades rurales para mantener cierta influencia en el proceso.

La Ley de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA por la entidad creada para la ejecución de la reforma, estaba concebida para clarificar los derechos propietarios

---

2 Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria-SNRA 1715, octubre 18, 1996.

3 Ley Forestal 1700, julio 12, 1996.

existentes y demandados y para redistribuir las tierras disponibles a través de un proceso de titulación dependiente del saneamiento previo de la propiedad agraria, haciendo uso de factores que permitan justificar el derecho propietario (Kay y Urioste, 2005). Esta ley ha generado críticas, en el sentido que “ha dotado de un blindaje legal –a través de la enunciación de conceptos y de disposiciones– orientado a evitar cualquier resquicio que ponga en peligro la propiedad terrateniente” (Ormachea, 2008: 52). El INRA requiere que los dueños de la propiedad demuestren la adquisición de la propiedad a través de medios legales y su utilización con fines productivos. Para comprobar el uso productivo de la tierra, el INRA debe determinar si la propiedad cumple una Función Económica Social (FES), definida como “el uso sostenible de la tierra para el desarrollo de la agricultura, ganadería, el manejo forestal u otras actividades productivas, así como la conservación y protección de la biodiversidad, el bien común o el de la propiedad” (Ley INRA, Artículo 2, II). Aunque la FES incluye criterios de conservación, en la práctica ella se fundamenta en la idea de que la tierra es de quien le da un uso productivo y que la tierra improductiva debería ser redistribuida a aquellos que la trabajan. Sin embargo, la definición de la FES es relativamente ambigua dando lugar a interpretaciones subjetivas. Es difícil concebir actividades que no se incluyan en las definidas para el cumplimiento de la FES. Por lo mismo, en la práctica, la justificación del derecho propietario a través del cumplimiento de la FES fue un proceso que se dio en contra del aprovechamiento forestal sostenible, puesto que es común el desmonte de áreas de bosque a objeto de demostrar el uso productivo del suelo.

Aunque existían opciones para pequeñas propiedades privadas campesinas, el creciente énfasis del gobierno en la propiedad comunal respondía en parte al creciente activismo indígena y campesino pero también a un deseo de respetar los usos y las prácticas tradicionales de los beneficiarios. Asimismo, la titulación de propiedades comunales le ofrecía el gobierno un medio para responder de manera rápida a las demandas de las comunidades rurales sobre vastas áreas de terreno. Más aun, los títulos comunales podían inhibir la especulación de tierras, las ventas ilícitas y la transferencia a terceros al vincular los derechos de los hogares individuales dentro de las instituciones tituladas en forma colectiva. Tal y como lo define la Ley INRA, las propiedades comunales son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas y no hipotecables y están exentas de impuestos. En estas propiedades comunales, la distribución y el uso interno de los recursos están determinados por los *usos y costumbres* de los residentes, aunque estos deben obedecer la legislación agraria y forestal correspondiente.

La legislación establece diversas clases de propiedad privada, además de reconocer tierras de propiedad colectiva para comunidades indígenas y campesinas. La ley

reconoció formalmente una figura jurídica de propiedad comunal para los pueblos indígenas, denominada Tierra Comunitaria de Origen (TCO). A pesar de que se aprobaron pequeñas propiedades privadas para campesinos, la ley también mantuvo una categoría para pequeños propietarios comunales, las comunidades campesinas, donde la tierra se distribuye en parcelas de aproximadamente 50 hectáreas a cada familia a pesar de estar titulada en forma colectiva a nombre de su sindicato agrario. Años después de la reforma, el gobierno modificó la legislación que delimita las comunidades campesinas con el objeto de permitir que las familias agro-extractivas del norte amazónico mantengan sus sistemas de sustento. Más recientemente, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria definió la propiedad comunal como la única opción para campesinos.

Si bien los distintos tipos de propiedad ofrecen derechos similares, también existen diferencias considerables que conviene resaltar:

**Tierras Comunitarias de Origen.** Las TCO son propiedades colectivas concebidas para poblaciones indígenas. El concepto territorial que fundamenta las TCO es anterior a la Ley INRA, habiéndose originado como respuesta a las presiones del sector indígena que resultaron en cambios constitucionales y en la emisión de una serie de decretos supremos que definían las TCO. Sin embargo, los beneficios actuales de estos cambios probaron ser efímeros hasta la aprobación de la Ley INRA, en 1996 (Roldán, 2004). La Ley INRA ratificó estos decretos, reconoció ocho nuevas TCO y estableció un proceso que permitió a otros grupos solicitar y lograr el reconocimiento de sus derechos territoriales. El número de TCO ha crecido durante la última década. Hasta 2009, el número de TCO había aumentado a 243, cubriendo más de 35 millones de hectáreas, aunque sólo 60 demandas de TCO se encuentran en las tierras bajas de Bolivia. Como se discute mas adelante, el reconocimiento de la demanda por el Estado no se traduce necesariamente en la titulación de la TCO.

La modalidad de la TCO fue creada para comunidades indígenas individuales, grupos étnicos distribuidos en varios asentamientos o varios grupos étnicos sobre una superficie de tierra importante. Para determinar las necesidades territoriales del grupo que ha presentado una demanda, el gobierno efectúa una evaluación de necesidades territoriales a través de la entidad gubernamental encargada de temas indígenas, considerando, entre otras cosas, la ocupación histórica de la tierra demandada, los medios de sustento y el potencial de crecimiento de la población. Una vez presentados el tamaño y la forma de la TCO, el INRA inmoviliza el área con el objetivo de prohibir la entrada de *terceros* que quieran presentar nuevas demandas, aunque se respetan los derechos de los terceros ya establecidos en esa área con sus derechos sujetos a la



verificación de la FES. Adicionalmente, durante el saneamiento, el INRA considera otra documentación presentada por terceros (ya sea títulos de propiedad, comprobantes de pago de impuestos o certificación por parte de los indígenas de que la propiedad de los terceros había sido constituida antes de la formulación de la demanda por la TCO). Los derechos de terceros dentro de la TCO se respetan y a quien se recompensa en caso necesario es al grupo indígena.

**Comunidades campesinas.** Estas comunidades han existido por lo menos desde la Reforma Agraria de 1953. Tradicionalmente, las comunidades campesinas e indígenas tenían una combinación de tierras individuales y comunales. Después de la reforma de 1952, las comunidades rurales tuvieron que formar en la mayoría de casos sindicatos campesinos para poder acceder a los derechos de propiedad, lo que en cierta manera debilitó sus organizaciones tradicionales. Las propiedades campesinas podían ser individuales o comunales, a pesar de que en el caso de los títulos comunales, la producción todavía estaba organizada a nivel del hogar e informalmente se la trataba como individual. Al ser reconocidos como entidades colectivas, los sindicatos podían legalmente recibir y ser titulares de tierras para sus miembros (Theile, 1995). Durante décadas, los sindicatos han participado en la colonización espontánea en el oriente del país, ocupando tierras y dividiéndolas en parcelas para sus miembros.

Con el tiempo, la colonización espontánea ha tendido a ocupar tierras forestales. Debido a que existe una mayor presión sobre la tierra en la medida en que crecen las familias, los colonos tienen la tendencia a establecer nuevas comunidades para los miembros jóvenes o sin tierra. También ocurre que las familias de colonos establecen de forma simultánea su residencia en varios lugares, eso para aprovechar una gama más amplia de oportunidades y nichos económicos (Stearman, 1978). El personal técnico del INRA ha tratado de impedir esta estrategia y detener la expansión de las comunidades de colonos pero sin éxito. Gradualmente, el INRA ha facilitado el otorgamiento de títulos comunales porque su proceso de demarcación es más rápido y menos costoso, y más recientemente, con la aprobación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en 2006, obtener una parcela de tierra a través de títulos comunales se ha convertido en la única opción para los colonizadores.

**Comunidades agro-extractivas.** Las comunidades agro-extractivas son grupos de familias con sistemas mixtos de sustento basados en la agricultura de subsistencia y la extracción de recursos forestales, principalmente productos forestales no maderables (PFNM), tales como la goma (*Heavea brasiliensis*) y la castaña (*Bertholletia excelsa*). La legislación no estableció diferencias entre las necesidades de estas comunidades y otras comunidades campesinas por lo que en un principio no podían recibir más de

50 hectáreas por familia. Sin embargo, sus sistemas de sustento están basados en el uso benigno de grandes extensiones de bosque. Mediante presión de las bases, estas familias lograron ampliar a 500 hectáreas la superficie total otorgada a cada familia, pero dentro de títulos comunales.

En la práctica, las propiedades comunales otorgadas a comunidades agro-extractivas son semejantes a los derechos otorgados a las TCO, pero se refieren a comunidades específicas y no a grupos étnicos. El proceso de demarcación también depende de una medida estandarizada de hectáreas por familia en lugar de evaluaciones de necesidades territoriales por parte del ministerio especializado. Para titular tierras de comunidades individuales, el proceso de definición de polígonos comunitarios se concentra en el área de bosque usada por las familias residentes. El INRA demarca los límites perimetrales de estas propiedades comunales y deja la definición de las divisiones internas en manos de los residentes.

### **Las reglas de juego para el manejo forestal comunitario**

Antes de la promulgación de la Ley Forestal de 1996, los derechos de aprovechamiento y comercialización de productos forestales estaban reservados a un número reducido de empresas forestales que contaban con acceso exclusivo a extensas áreas de bosque mediante un sistema de contratos de aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo, incluso sobre áreas ocupadas por propietarios individuales, quienes no tenían derecho a utilizar sus bosques. Los derechos otorgados a las empresas tenían preferencia sobre los derechos consuetudinarios de poblaciones que eran simplemente ignorados por la legislación. En ese orden, los pueblos indígenas y campesinos no tenían derechos formales reconocidos de acceso al bosque y, técnicamente, se les había prohibido la comercialización de productos forestales porque cualquier intento por hacerlo, se encontraba fuera de la ley. Las poblaciones locales tampoco tenían derecho de prohibir el ingreso de empresas madereras a sus tierras, aunque progresivamente lo fueron haciendo pero usando mecanismos extra-legales.

Bajo la nueva Ley Forestal, el Estado boliviano mantuvo la propiedad y control sobre los recursos forestales. Sin embargo, la implementación de esta ley estableció un precedente importante en tanto restituyó derechos de acceso y manejo de los recursos naturales a una amplia gama de actores sociales, aunque condicionados a la adopción de prácticas de manejo sostenible (Mancilla y Andaluz, 1996; Pavez y Bojanic, 1998). Según las nuevas reglas, una vez que las tierras comunitarias son tituladas, los beneficiarios pasan a tener derechos exclusivos de acceso a los recursos del bosque en esas tierras y se les permite utilizar productos forestales con fines domésticos o de

subsistencia. No obstante, la extracción con fines comerciales de productos forestales exige la aprobación de un plan de manejo forestal. Para implementar el proceso de aprobación de dichos planes, la Ley Forestal reestructuró los mecanismos de vigilancia del sector forestal con la creación de la Superintendencia Forestal (SF) y además revisó las herramientas y normas administrativas que permitían acceder al manejo forestal.

Para la elaboración de los planes de manejo se debe cumplir con una serie de presupuestos establecidos en las distintas normas técnicas. Estas normas asumen que las operaciones forestales son de escala industrial, por lo que se necesitan grandes extensiones de bosque para cubrir los costos de la inversión y proporcionar economías de escala. La pieza central del marco jurídico es la norma técnica para planes generales de manejo forestal en concesiones y propiedades privadas mayores a 200 hectáreas<sup>4</sup>. Para la elaboración de planes de manejo para TCO existe una norma especial<sup>5</sup> que utiliza criterios técnicos similares a los de las normas industriales, pero contemplando requisitos y procedimientos jurídicos adicionales. Estos planes deben ser revisados por la Unidad de Coordinación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (UCPOI) de la Superintendencia Forestal, que requiere que los grupos indígenas formen organizaciones de gestión, documenten las discusiones y consenso entre residentes acerca de la elaboración del plan y diseñen su estrategia para la distribución de beneficios antes de proceder con la puesta en aplicación del plan. Por lo general, la elaboración del plan de manejo forestal está fuera del alcance de la mayoría de las comunidades rurales debido a la dificultad de cumplir con los requisitos técnicos y por carecer de los recursos económicos para financiarlos. Por ello, gran parte de los planes de manejo forestal comunitario han recibido el apoyo o subsidios de instituciones y proyectos de desarrollo forestal o empresas madereras interesadas en obtener acceso a los bosques.

Si bien el gobierno requiere, de manera preferente, la elaboración de planes de manejo para el aprovechamiento de los recursos maderables, en la práctica existen otros mecanismos legales que posibilitan el aprovechamiento y la venta de madera sin la necesidad de cumplir con los requisitos exigidos para los planes de manejo. Esto incluye el aprovechamiento de madera proveniente de tierras forestales convertidas en tierras agrícolas y además otros tipos de permisos para el aprovechamiento en pequeña escala. Las normas técnicas para planes de manejo en áreas menores a 200 hectáreas fueron creadas originalmente como medida transitoria para permitir que las empresas

---

4 Resolución Ministerial 248/98, que aprueba la norma técnica y deroga la Resolución Ministerial 062/97, que aprueba la primera norma técnica.

5 Resolución Ministerial 136/97, que aprueba la norma técnica.

madereras de pequeña y mediana escala finalicen los aprovechamientos autorizados por la legislación anterior. Para evitar el desmonte orientado exclusivamente al acceso a recursos maderables, fue creado el permiso para el aprovechamiento en pequeña escala como una medida para desincentivar la extracción ilegal de la madera (Cronkleton y Albornoz, 2004). Las actividades definidas por estas normas no deben atenerse a los mismos requisitos estrictos que tenían como objetivo garantizar la sostenibilidad y tampoco están sujetas al mismo proceso riguroso y burocrático. El problema con estos mecanismos es que permiten prácticas de aprovechamiento que no son sostenibles y, debido a que se puede lograr la aprobación con relativa facilidad, aceleran el proceso de degradación.



# 3

## ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE PROPIEDAD

La reforma en la tenencia de la tierra y los bosques no sucedió en territorios vacíos sino que más bien añadieron otro nivel de complejidad a las dinámicas de la frontera que determinan la ocupación territorial, el uso de recursos y las prácticas de gobernanza. Antes de las reformas, los medios de vida de las poblaciones rurales eran producto de conocimiento adquirido, práctica consuetudinaria, así como marcos legales existentes. Todos estos factores influenciaron fuertemente en la forma en que la gente reaccionó ante el cambio y fue afectada por él. El modo en que los nuevos marcos legales están superimpuestos en patrones existentes para formalizar derechos, reforzó en ocasiones los patrones existentes o requirió cambios sustanciales.

El análisis de los modelos de propiedad comunal creados por la Reforma Agraria y Forestal (de la década de 1990) requiere que entendamos la complejidad de los derechos otorgados en estos sistemas de propiedad, así como los arreglos institucionales desarrollados para mantener dichas propiedades. Esta sección presenta un marco conceptual que facilitará el análisis de los derechos otorgados a las comunidades. En primer lugar, se analiza la naturaleza multifacética de los derechos, y luego se discuten las características de los sistemas comunales de manejo de recursos.

Los modelos comunales de propiedad aplicados en Bolivia presentan características similares a las encontradas en otros sistemas comunales de gestión de recursos naturales del mundo. Los bienes comunes se dan en una gran variedad de contextos (incluyendo la pesca, las pasturas y el uso de los bosques) y representan la base de diversas estrategias de medios de sustento. Un tema de análisis importante consiste en determinar cómo funcionan dichos sistemas y en qué condiciones prosperan o colapsan. Las investigaciones han identificado características o *principios de diseño* (Ostrom, 1990) subyacentes a los sistemas funcionales de gestión comunal de recursos. Con el objeto de analizar los modelos comunales en Bolivia, estos principios se han sintetizado en

tres grupos: 1) características de límites y escala, que definen la propiedad en cuestión; 2) características de membresía e instituciones de gestión local, que influyen en la forma en que las personas interactúan dentro de la propiedad; y 3) características del apoyo estatal, que definen el contexto más amplio de gobernanza y la dinámica de las relaciones de poder.

**Características de límites y escala.** En los sistemas de gestión comunal de recursos, los límites están claramente definidos y las propiedades derivadas de estos límites tienen una escala que los residentes pueden controlar, gestionar y defender. Los límites deben ser reconocibles (o tangibles) y considerados legítimos por los miembros, el Estado y otros actores sociales. La escala de la propiedad debe abarcar el recurso que se gestiona, además de ser de un tamaño que permita a los miembros poder vigilarla y, si fuese necesario, expulsar a no miembros.

**Características de membresía e instituciones de gestión local.** En los sistemas de gestión comunal de recursos, debe ser evidente quién es miembro y quién no lo es y, a su vez, quién tiene o no derecho a usar el bien común. Es necesario que existan criterios explícitamente acordados para la definición de la membresía. La gestión comunal de recursos funciona mejor cuando la membresía es relativamente homogénea y tiene objetivos, valores y grados de dependencia del recurso que son compartidos. Es más probable hallar dicha homogeneidad y cohesión en grupos de menor tamaño. Los miembros deberán contar con instituciones funcionales de gestión y gobernanza, las que deben estar basadas en reglas y mecanismos compartidos de toma colectiva de decisiones, mediación de conflictos, sanciones y asignación de derechos, así como beneficios y obligaciones. Asimismo, es importante que los miembros tengan los derechos y medios para modificar y adaptar las reglas e instituciones, a medida que surjan necesidades. Esto es clave para poder adaptarse al cambio y aprovechar nuevas oportunidades.

**Características del apoyo del Estado.** En los sistemas de gestión comunal de recursos, los derechos de los miembros están claramente definidos y reconocidos por el Estado, o al menos son considerados legítimos por otros actores sociales en el contexto que los rodea. A menudo, los sistemas de propiedad común tienen una combinación de derechos que emanan de diferentes fuentes de autoridad tales como usos tradicionales o consuetudinarios, reglas informales y marcos jurídicos formales. El nivel de complejidad derivado de superposiciones, contradicciones y cambios determina el nivel de claridad o cuán bien los miembros entienden sus derechos y si éstos son respetados por otros. El reconocimiento legal por parte del Estado es importante pero debe estar respaldado formalmente para defender el sistema y hacer

cumplir las reglas para que las mismas sean efectivas. Las propiedades comunales existen sin reconocimiento formal, pero el apoyo legal y la legitimidad oficial son indispensables para asumir su defensa en caso de que los derechos sean impugnados por otros actores.

La formalización de derechos de propiedad mediante la titulación tiene como objetivo fortalecer los derechos de los habitantes rurales y ordenar el acceso a los recursos. La posesión de títulos formales permite clarificar quiénes son los titulares del derecho y los tipos de derechos que éstos detentan, proporcionando mayor seguridad, pero esto, a su vez, demanda que los derechos de propiedad resultantes sean respaldados por el poder de las instituciones del Estado. Sin embargo, en muchas regiones forestales, el poder y la autoridad del Estado son débiles o están dispersos. Con frecuencia, un entorno ambiguo y distorsiones derivadas de la manipulación política significan que la formalización puede acarrear también consecuencias inesperadas.

Durante la formalización, la superposición o incongruencia de derechos consuetudinarios y formales puede producir confusión y generar conflictos. Tales situaciones pueden dar lugar a una *elección de foro* en la que distintos actores eligen el marco regulatorio o las prácticas de costumbre que favorecen mejor sus objetivos (Ribot y Peluso, 2003: 157), lo que a su vez puede provocar una desintegración de los sistemas de gobernanza ambiental y socavar los sistemas de medios de sustento basados en el bosque (Fitzpatrick, 2005, 2006). Más aún, Meinzen-Dick y Mwangi indican que “puesto que la tenencia de la tierra se deriva de relaciones e instituciones sociales, cualquier cambio en regímenes de tenencia y propiedad tiene implicaciones para todo el tejido social y ecológico de las comunidades rurales, además de alterar la autoridad de la que dependen individuos y grupos para proteger sus demandas” (2008). Consiguientemente, la formalización que socava los derechos de algunos grupos de interesados, excluyendo a usuarios legítimos y permitiendo la captura por elites, puede generar conflictos y erosionar las instituciones sociales que brindan la base para los sistemas de sustento (Meinzen-Dick y Mwangi, 2008).





# 4

## ESTUDIOS DE CASO

### **Comunidades indígenas de la TCO Guarayos**

La TCO Guarayos evidencia la magnitud de los territorios comunales que se están titulando a favor de los pueblos indígenas que viven en las tierras bajas de Bolivia. A medida que las poblaciones tratan de adaptarse a los nuevos derechos de propiedad, también deben enfrentar la llegada de otros grupos no indígenas que compiten por el control de las tierras y los recursos. La experiencia de Guarayos deja lecciones importantes sobre el modo cómo se ha efectuado la formalización del territorio de la TCO en una región en disputa y muestra algunas de las dificultades enfrentadas y consecuencias imprevistas que ha tenido el largo y complicado proceso de titulación.

La provincia Guarayos, situada en el norte del departamento de Santa Cruz, se encuentra hoy más integrada al resto del país con el asfaltado de la carretera interdepartamental Santa Cruz-Trinidad. Los primeros asentamientos europeos en la región de Guarayos fueron creados por las misiones franciscanas para concentrar, asentar y aculturar a los pueblos guarayo y sirionó, que vivían en los bosques aledaños. Muchos de los centros poblacionales de la región se originaron en esta época, tal es el caso de Urubichá (fundada en 1823) y Ascensión (fundada en 1824) (VAIPO, 1999). Después de la revolución de 1952, las misiones fueron secularizadas. Se nombraron autoridades civiles y algunas tierras cayeron en manos privadas, manteniéndose la mayoría de los derechos de propiedad hasta ahora inciertos. En la práctica, la población indígena pasó de depender de las misiones al total abandono en una región remota con poco apoyo o presencia gubernamental.

La provincia de Guarayos comprende tres municipios: El Puente, Ascensión de Guarayos y Urubichá (Figura 2). El centro principal es Ascensión de Guarayos, capital del municipio del mismo nombre, seguida por otras dos capitales municipales: El Puente

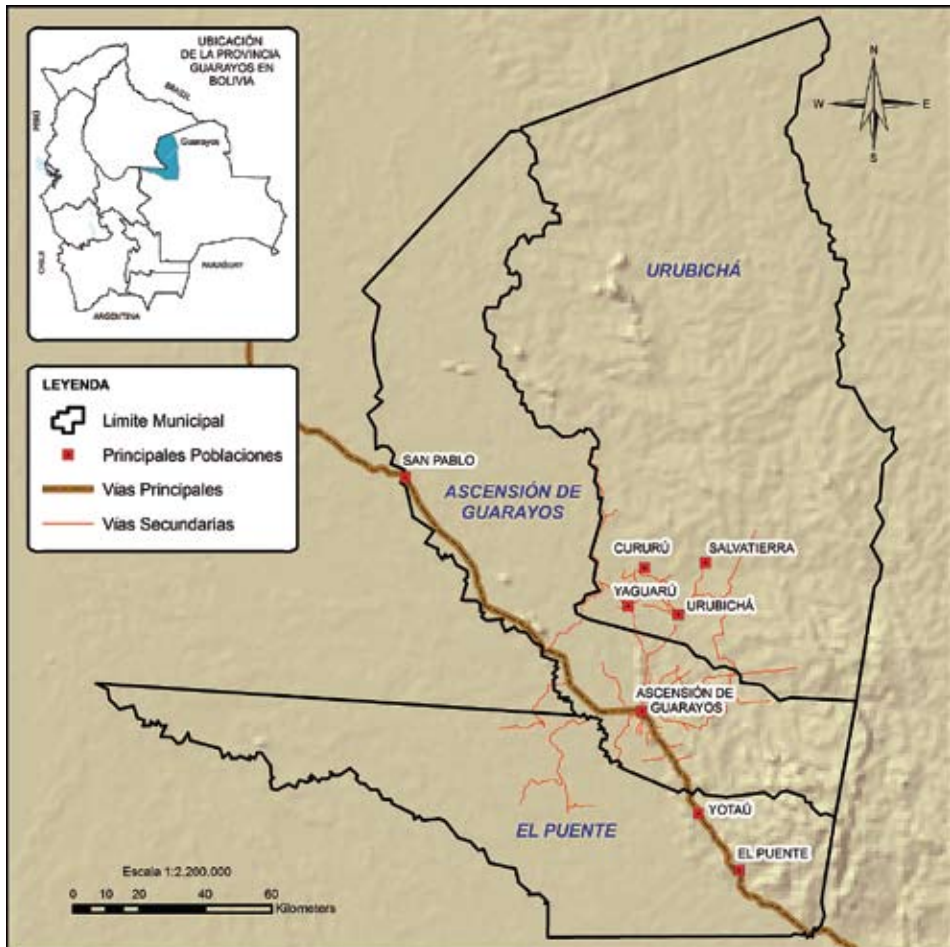
y Urubichá. En las últimas décadas, la construcción y posterior pavimentación de una carretera inter-departamental sacó a la región de su aislamiento. Dicha carretera atraviesa la provincia pasando por El Puente y Ascensión y ha permitido el avance de la frontera agrícola desde el sur, motivada por agricultores de mediana y gran escala y agricultores colonos. Únicamente Urubichá, que se encuentra a aproximadamente 40 kilómetros de la carretera, se mantiene remota. El último censo realizado en Bolivia identificó al municipio de Urubichá como uno de los municipios más pobres del departamento de Santa Cruz (INE, 2002).

La provincia, con una superficie de 29.433 km<sup>2</sup>, está escasamente poblada. Según el censo de 2001, la población total era de 31.577 habitantes, lo que significa una densidad demográfica de sólo 1,07 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo la densidad de las áreas rurales aun menor puesto que un 39% de la población se concentra en Ascensión, la capital de la provincia (INE, 2001). Entre 1992 y 2001, la población de El Puente y Ascensión creció a razón de 5,9 y 4,7%, respectivamente, mientras que en Urubichá la tasa de crecimiento fue de sólo 2,6% (INE, 2005). En general, los habitantes se encuentran concentrados en una franja de 40 km a lo largo de la carretera inter-departamental.

Si bien aún se considera una región indígena, Guarayos ha experimentado cambios importantes en su estructura poblacional. A partir de la década de 1970, la carretera inter-departamental mejoró el transporte terrestre, lo que a su vez fue abriendo la región, facilitando la llegada de terceros que diluyeron la población indígena, especialmente en los dos municipios del sur. En Ascensión de Guarayos, la población indígena cayó a 41% (de 16.984 habitantes) y en El Puente sólo 36% de los habitantes se consideraba indígena (de 8.633 habitantes) (UDAPE, 2003). La mayor concentración de indígenas se halla en el municipio menos accesible de Urubichá, donde casi un 93% de la población es de este origen (de 5.960 habitantes) (UDAPE, 2003). La inmigración ha continuado desde el último censo, de modo que la población indígena probablemente se ha ido reduciendo aún más en Ascensión y El Puente.

Aproximadamente un 90% de la superficie de la provincia está cubierto por bosques (MHNNKM, 2006), 60% de los cuales han sido clasificados como de alto valor comercial (Cordecruz, 1994; Dauber *et al*, 1999). En realidad, sólo un 14% de los suelos de la provincia están clasificados como aptos para la agricultura sin restricciones (Cordecruz). El 80% restante ha sido clasificado como apto para la agricultura, pero con limitaciones debido, mayormente, a los deficientes sistemas de drenaje, la baja fertilidad y el riesgo de erosión (características que deberían desincentivar la agricultura mecanizada).

**Figura 2**  
**La provincia de Guarayos**



Fuente: Elaboración propia con datos de la División Política Administrativa de Bolivia COMLIT-INE de carácter provisional año 2000.

Hacia fines de la década de 1990, como ya se indicó, se produjo la llegada de nuevos agricultores de mediana y gran escala y colonos, lo que aumentó la tensión en la provincia, puesto que los pueblos indígenas comenzaron a sentir la presión por tierras y la extracción de madera por parte de otros actores. Entre los nuevos actores sociales figuraban madereros que abrían caminos en el bosque para el aprovechamiento selectivo de caoba (*Swetenia macrophylla*) y cedro (*cedrela sp.*), dejando vastas redes de caminos a medida que se iban desplazando a nuevas áreas. Los caminos ofrecían acceso

a pequeños colonos campesinos, ganaderos e intereses agrícolas de gran escala. El alto valor comercial de los bosques y el potencial para la expansión agrícola de Guarayos atrajeron a inmigrantes e inversionistas. Pese a las expectativas de los inmigrantes, el potencial, a largo plazo, para el desarrollo agrícola de la región es más bien limitado. Independientemente de los distintos intereses que atrajeron a las empresas forestales y agrícolas a la región, ambas entraron en competencia directa por los recursos con la población indígena.

### *Patrones de uso de suelo de los guarayos*

Antes de examinar el impacto del avance de la frontera agrícola y las reformas de la década de 1990 en el pueblo guarayo y sus bosques, es importante analizar la índole de los derechos tradicionales de propiedad, las estrategias institucionales y las prácticas consuetudinarias usadas por este pueblo indígena para la ocupación de su territorio y la asignación de recursos.

En Guarayos, el uso y la asignación tradicionales del suelo funcionan a escala de comunidades o pueblos, estando la autoridad organizativa a cargo de la asamblea comunal o *central*, de modo similar a las organizaciones sindicales campesinas. La tierra inmediatamente adyacente a los asentamientos se divide en *zonas agrícolas* y las comunidades con zonas múltiples forman centrales constituidas por representantes de cada una de éstas. Más allá de las zonas agrícolas, los bosques y los humedales se consideran zonas de influencia de cada comunidad, extendiéndose generalmente 15 ó 20 kilómetros del centro poblado. Las zonas agrícolas, áreas comunes que las familias indígenas locales utilizan para cultivos, son autorizadas por la asamblea de la comunidad. Dicha asamblea nombra un presidente para cada zona agraria. Cada familia recibe derechos de uso de una parcela, típicamente de unas 50 hectáreas y que contiene áreas agrícolas, bosques secundarios (barbechos) y zonas de bosque primario. Cada familia podrá mantener el control de su parcela y ceder los derechos a sus descendientes siempre y cuando la use. Generalmente, las familias no pueden vender sus derechos y si abandonan las parcelas el presidente puede asignarlas a otra familia local. El número de zonas agrícolas depende de la población total de la comunidad. Por ejemplo, una comunidad pequeña como Cururú cuenta con una sola zona, mientras que pueblos de mayor tamaño, como Ascensión y Urubichá, tienen 17 y 32 zonas respectivamente. Las zonas varían en tamaño pero por lo general cobijan a menos de dos docenas de familias.

La mayoría de las familias que habitan estas zonas agrícolas practica la agricultura de corta y quema. La economía del lugar es principalmente de subsistencia; en

ocasiones las familias venden la producción excedente en mercados locales. Con frecuencia, las transacciones se concretan mediante el trueque (por ejemplo, pagos en especies por el pelado de arroz). Muy pocas familias indígenas cuentan con ganado menor, por lo que la caza y la pesca constituyen la fuente principal de proteínas en su dieta alimenticia. En ocasiones, las familias venden partes de animales silvestres de gran tamaño con el objeto de obtener ingresos adicionales. Debido a que existen pocas fuentes locales de trabajo asalariado, los hombres migran a estancias situadas en el departamento del Beni para hallar trabajo en forma temporal.

Fuera de las zonas agrícolas de cada comunidad existen áreas comunales, más extensas, conocidas como zonas de influencia. Éstas generalmente son áreas de bosque usadas por los miembros de las comunidades para la subsistencia (caza, extracción), pero también como recursos para la expansión de la agricultura si fuera necesario. No se permite que pueblos vecinos sitúen sus zonas agrícolas dentro del área de influencia de otra comunidad, pero las normas son menos estrictas en lo que concierne a excluir individuos de otras comunidades del bosque si el uso que le dan es de subsistencia, es decir, la caza. Tradicionalmente, las familias indígenas han usado una amplia gama de productos forestales para la alimentación, la construcción de viviendas y la elaboración de herramientas, pero antes de promulgarse la nueva ley forestal, no se les permitía comercializar productos forestales.

Las zonas agrícolas y zonas de influencia no tienen validez formal o jurídica aparte de ser manifestaciones de la ocupación de facto de tierras por parte de comunidades indígenas. Durante las reformas, llevadas a cabo en las décadas de 1980 y 1990, algunas familias indígenas recibieron la titulación formal de sus terrenos, ubicados usualmente cerca de asentamientos. Otras recibieron la documentación inicial que autorizaba la ocupación de la tierra, un paso preliminar en las reformas anteriores que reconocía ciertas propiedades, otorgándoles mayor seguridad e incluso, en ocasiones, la propiedad jurídica propiamente dicha. Sin embargo, la mayoría de las familias indígenas no recibió dicho reconocimiento y técnicamente no tenían derecho alguno.

### *Modelos de organización de los guarayos*

La organización socio-política de los guarayos es el resultado de varios factores, mostrando aún hoy la influencia del periodo misional, así como de la revolución de 1952. A principios de la década de 1990, el activismo indígena regional alentó al liderazgo guarayo a desempeñar un rol más activo en la defensa de sus derechos. Recientemente, las instituciones indígenas se han visto rebasadas por instituciones civiles creadas durante las reformas de descentralización de la década de los noventa.

La organización tradicional de los guarayos se basa en el sistema de cabildos introducido por los misioneros franciscanos en el siglo XIX, compuesto por dirigentes de las comunidades denominados caciques o jefes, designados por los clérigos locales que presidían el concejo general de cada aldea. En la actualidad, los caciques tienen un poder que es, en gran medida, ceremonial, pero sí ejercen liderazgo moral y pueden tener gran influencia en las decisiones tomadas a nivel local. El poder de toma de decisiones sobre los recursos naturales a nivel de la comunidad está en manos de asambleas comunitarias dirigidas por un presidente electo. Estas organizaciones brindan la base para el sistema de poder político indígena. Después de la revolución de 1952, lo que quedaba de las organizaciones instauradas por las misiones fue combinado con otro modelo agrario utilizado por los sindicatos campesinos para establecer una demanda sobre la tierra. Sin embargo, en lugar de considerar su organización como un sindicato, éstas eventualmente se convirtieron en zonas agrarias.

Las poblaciones grandes con zonas múltiples forman organizaciones denominadas centrales que incluyen a representantes de las zonas agrícolas de las comunidades. Existen seis centrales indígenas en Guarayos y además 12 comunidades indígenas que son demasiado pequeñas como para crear una central por su cuenta (Cuadro 1).

En 1992, las comunidades y centrales de Guarayos se unieron para formar una organización que representara sus intereses ante el gobierno y que se denominó Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG). COPNAG está afiliada a la organización departamental Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CEPES) y a la organización indígena nacional Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), que es la principal organización indígena del país y está formada, en su mayoría, por pueblos indígenas del oriente de Bolivia.

Las reformas de descentralización llevadas a cabo en la década de 1990 tuvieron un impacto en la organización indígena al crear una capa adicional de organizaciones civiles que forman parte del sistema de gobiernos municipales (véase Kaimowitz y Pacheco 1998; Pacheco, 2005). En este sentido, la Ley de Participación Popular de 1994 fue de gran importancia puesto que fortaleció la estructura y las funciones de los gobiernos municipales. Dicha legislación creó un espacio para grupos representativos locales, las organizaciones territoriales de base (OTB), para que éstos participen en la gobernanza municipal. Puesto que las organizaciones representativas se formaron a nivel de comunidades o barrios, las OTB brindan un mecanismo para que las comunidades locales negocien con los gobiernos municipales y participen en sus procesos de planificación. En asentamientos indígenas más pequeños, la asamblea de la comunidad y la OTB son prácticamente sinónimos y sus miembros son los mismos.

En asentamientos más grandes y étnicamente mixtos, las OTB son más incluyentes y cuentan con representantes no indígenas.

**Cuadro 1**  
**Centrales y comunidades afiliadas a COPNAG**

Centrales	Lugar	Nombre
	Ascensión de Guarayos	CIEA (Central Interétnica de Ascensión)
	Urubichá	CECU (Central Comunal de Urubichá)
	Salvatierra	CENCOS (Central Comunal Salvatierra)
	San Pablo	CCSP (Central Comunal San Pablo)
	Yaguarú	CECY (Central Comunal Yaguarú)
	Yotaú	CCY(Central Comunal Yotaú)
Comunidades	El Verano, Cururú, Momené, Surucusí, Limoncito, San Luís, Cachuela, Santa María de Ascensión, San Andrés, Primero de Abril, San José Obrero, Ñuño de Chávez	

*Fuente: Elaboración propia con base en información de la COPNAG.*

La estructura de gobierno municipal crea un mecanismo de gobernanza paralelo a las organizaciones indígenas tradicionales que reconoce las organizaciones tradicionales aunque, al mismo tiempo, las socava. Por ejemplo, en Ascensión de Guarayos, la capital provincial, el proceso de planificación anual del gobierno municipal incluye a todas las OTB formadas a nivel de barrios y comunidades, las que incluyen residentes indígenas y no indígenas, así como a representantes indígenas de la central del pueblo y de COPNAG. Si bien los pueblos indígenas tienen voz en las decisiones locales, se les reconoce en una estructura civil que no diferencia ningún derecho o autoridad indígena.

En la víspera de las reformas de la década de 1990, los residentes de Guarayos encaraban una creciente presión por el avance de la frontera agrícola. Mientras que las empresas madereras obtenían ganancias de los bosques, muy pocos beneficios permanecían en la región. Ganaderos y agricultores demandaban la propiedad de extensos territorios que Guarayos había considerado tierras comunales. Los colonos avasallaban el espacio de las comunidades y ocupaban tierras reivindicando su propiedad. La competencia entre grupos fue aumentando con la presencia de los recién llegados, lo que a su vez incrementó los conflictos y la tensión, convirtiéndose en un catalizador para la formación de la COPNAG. Al sumarse al movimiento indígena más amplio, dicha organización pudo llevar a cabo acciones colectivas en respuesta a las incursiones en sus territorios, aun cuando los pueblos indígenas se



encontraban dispersos en lugares de difícil acceso y sin comunicación. A medida que la descentralización fue fortaleciendo a los gobiernos municipales de Bolivia, también fue generando oportunidades para que los pueblos indígenas participaran directamente en el gobierno; sin embargo, creó también un mecanismo que contrarrestaba la organización indígena y no ofrecía estatus privilegiado a los indígenas con respecto a los recién llegados a la zona.

### *Creación de la TCO Guarayos*

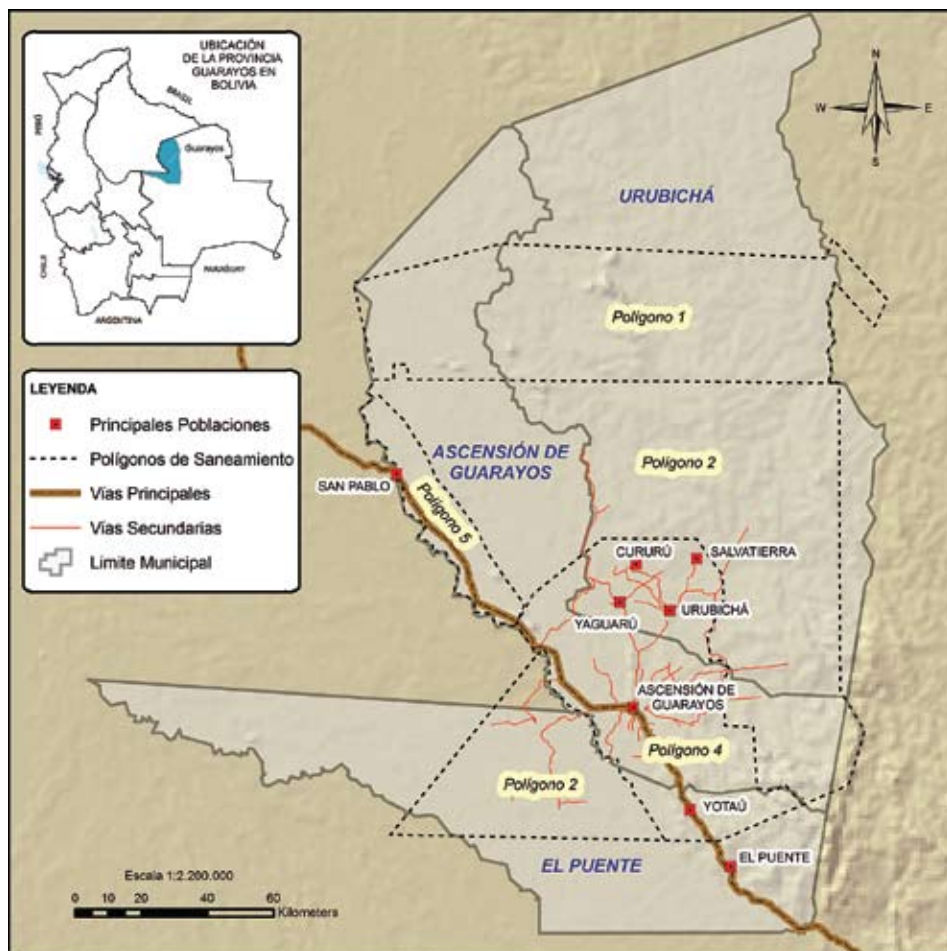
La posibilidad de recibir una TCO generó gran optimismo entre el pueblo guarayo, pero esta posibilidad se convirtió en un prolongado e interminable proceso administrativo. En 1996, justo antes de la promulgación de la ley INRA, la COPNAG presentó al gobierno una demanda de TCO por una superficie de 2.194.433 hectáreas. La Ley INRA había incluido a la TCO Guarayos dentro de las 16 demandas originales de TCO y establecido una fecha tope, sin recurso a extensión, de diez meses para la titulación de estas tierras a favor de sus habitantes indígenas (Tamburini y Betancur, 2000). Pocos meses después, el INRA inmovilizó un área de 2.205.537 hectáreas y el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) inició los estudios de necesidades espaciales. Supuestamente, la inmovilización de la demanda de TCO debía congelar las transacciones de tierras mientras se clarificaban los derechos de propiedad en conflicto. En agosto de 1999, VAIPO presentó el resultado de su estudio de necesidades espaciales, el que disminuyó la demanda de la TCO Guarayos a 1.349.882 hectáreas (VAIPO, 1999).

El proceso de saneamiento efectuado por el INRA ignoró el sistema de uso tradicional de los pueblos indígenas, tales como las zonas agrícolas y sus áreas de influencia. Tampoco tomó en cuenta las áreas de ocupación demandadas por el pueblo indígena. Más bien, dicho organismo dividió la superficie inmovilizada en cinco polígonos que, al parecer, debían distinguir entre las regiones menos disputadas y las más disputadas (Figura 3). Dos de los polígonos se extendían a lo largo de la carretera interdepartamental e incluían los asentamientos más grandes en los que predominaban superposiciones; los otros tres abarcaban extensas áreas situadas al norte y sur, que eran menos accesibles y, por consiguiente, con menor presión.

El INRA concentró sus labores primero en los polígonos más remotos y menos poblados, ubicados en el extremo norte de la demanda de la TCO. Al priorizar las actividades del saneamiento en áreas remotas con poca población, el INRA logró evitar áreas en las que los reclamos territoriales estaban en conflicto, lo cual agilizó el proceso. No obstante, con esta estrategia se ignoró el problema de las tierras en las que se concentra la población de la región (en el sur y en una faja de aproximadamente

40 kilómetros a cada lado de la carretera), dejando a la mayor parte de las familias guarayas sin tenencia clara de la tierra y sometidas a presiones externas.

**Figura 3**  
**Demanda de TCO Guarayos y polígonos del INRA**



*Fuente: Elaboración propia con datos del INRA y la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

### *La lucha por el control de los bosques de Guarayos*

El factor que inicialmente impulsó a los guarayos a exigir mayores derechos de propiedad fue recuperar el control de los bosques de la región. En 1997, la

COPNAG interpuso ante la Superintendencia Forestal un recurso de revocatoria en contra de las concesiones forestales superpuestas con la demanda de TCO. Desde su punto de vista, cuando el INRA inmovilizó el área para detener nuevas demandas y transacciones de propiedad, también impidió que la SF otorgara nuevas concesiones forestales hasta concretarse la titulación del territorio indígena.

Antes de la nueva ley forestal, las empresas madereras operaban bajo contratos de largo plazo, de 20 años, que expirarían en 2010. Según la COPNAG, el otorgamiento de derechos de concesión por 40 años constituía un nuevo derecho en un área inmovilizada (Vallejos, 1998). Sin embargo, la Superintendencia Forestal rechazó dicho planteamiento al determinar que los derechos de la industria maderera eran preexistentes. Se otorgaron nuevas concesiones a 11 empresas forestales (Cuadro 2) y aunque la ley forestal había establecido un impuesto forestal basado en el área, que supuestamente incentivaba a las concesiones a reducir sus demandas en un 70%, estas concesiones todavía abarcaban 562.604 hectáreas de bosque de producción, la mayoría de las cuales se superponían con la demanda de la TCO (Vallejos, 1998). Los bosques seleccionados por las empresas constituían una de las áreas maderables más ricas de la región, puesto que ellas sabían de dónde ya se había extraído la madera de especies con alto valor comercial.

Con el fin de detener el otorgamiento de concesiones madereras en Guarayos, los líderes indígenas orientaron su interés hacia el manejo forestal comunitario para aprovechar las oportunidades que brindaba la nueva legislación. Ellos consideraban que un plan aprobado de manejo forestal podría darles los medios para ocupar un territorio y demostrar el uso de los recursos forestales. En teoría, un plan aprobado de manejo forestal apoyaría las demandas de tierra indígenas, ya que permitiría obtener reconocimiento legal del uso del bosque, lo que con suerte facilitararía la exclusión de terceros. Además, el manejo forestal comunitario podía ofrecer fuentes importantes de ingresos a la población empobrecida.

En realidad, como estrategia para demostrar ocupación del territorio, la elaboración de planes de manejo forestal enfrentaba limitaciones considerables. Los estrictos requisitos para desarrollar estos planes representaban desafíos reales para los pueblos indígenas y, en su mayoría, no podían ser satisfechos por la mayor parte de Guarayos. El proceso de elaborar y aprobar los planes de manejo era complejo y costoso, pudiendo demorar meses e incluso años. Los habitantes indígenas carecían de capital y experiencia para implementar los planes por su cuenta; por ello debían trabajar con ingenieros forestales capacitados. Afortunadamente, las nuevas oportunidades también

captaron el interés de proyectos forestales de desarrollo a la región. Un número de proyectos y ONG, tales como BOLFOR, SNV y la ONG local Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES), contaban con los recursos necesarios para apoyar este tipo de iniciativas e implementaron planes en forma conjunta.

## **Cuadro 2**

### **Guarayos: Superficies anteriores y actuales de concesiones**

<b>No.</b>	<b>Concesiones</b>	<b>Anterior (ha)</b>	<b>Actual (ha)</b>
1	Aserradero Frerking S.R.L.	74.900	40.106
2	Aserradero Guillet Ltda.	nd.	42.578
3	Compañía Industrial Maderera Limitada (Ex-Vasber Internacional S.R.L.)	nd.	137.781
4	Cuamobol S.R.L.	39.000	10.004
5	Empresa Agroindustrial La Chonta Ltda.	257.500	100.000
6	Empresa Maderera Barbery Hermanos Ltda.	125.151	10.301
7	Empresa Maderera Berna Ltda.	80.000	54.500
8	Industria de Muebles Roda (Ex-Lago Verde S.R.L.)	225.000	43.969
9	Industria Maderera Guapay	290.500	57.256
10	Sociedad Boliviana Maderera Ltda.	97.000	20.109
11	CIMACRUZ Ltda.	101.481	46.000

*Nota: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SF. Los datos del periodo anterior fueron tomados de Vallejos (1998).*

*Fuente: Elaboración propia con base en información de la Superintendencia Forestal y Vallejos (1998).*

Aunque el paisaje de la región estaba compuesto mayormente por bosques, a muchas comunidades indígenas les resultó tremendamente difícil encontrar bosques con áreas de extensión y calidad apropiada como para justificar la inversión que implicaba un plan de manejo. Las normas técnicas de la ley forestal referidas a los planes de manejo en TCO se diseñaron para el manejo de extensas áreas, lo que se justificaba por varias razones. Grandes áreas de manejo producen economías de escala que permiten inversiones en construcción de caminos y uso de maquinaria pesada. Más aún, era mejor para las ONG que apoyaban a las comunidades desarrollar pocos proyectos de gran envergadura en lugar de varios planes de manejo pequeños porque los requisitos administrativos para cada plan eran los mismos, sin importar el tamaño. El problema era que alrededor de las áreas pobladas de Guarayos (el sur y a lo largo de la carretera), los bosques estaban degradados y fragmentados, factores que desincentivan la inversión. Había algunos parches de bosque pero estaban siendo

demandados o eran difíciles de proteger contra invasiones. También había vastas extensiones de bosque al norte de la TCO apropiadas para grandes planes de manejo, pero estas áreas eran menos accesibles para la mayoría de los pobladores indígenas. Irónicamente, en ocasiones, incluso cuando las comunidades expresaron interés en el manejo forestal, la elaboración de planes no se puso en marcha debido a que los grupos comunitarios carecían de bosques de alta calidad apropiados para el manejo forestal (Bolaños, 2005).

Pese a las limitaciones, aún quedaban posibilidades interesantes para promover el manejo forestal comunitario en Guarayos. Si bien la TCO era técnicamente ‘indivisible’, las ONG optaron por un enfoque pragmático al elaborar planes de manejo a escala comunitaria. Desde el 2000 hasta el 2004, seis grupos comunitarios indígenas de Guarayos obtuvieron la aprobación de sus planes de manejo para los bosques situados en torno a sus comunidades. En total, el pueblo guarayo puso 211.178 hectáreas de bosque bajo manejo, fluctuando la superficie de las áreas de manejo individuales entre las 2.433 y 60.000 hectáreas (Cuadro 3). Un séptimo plan está siendo evaluado por la Superintendencia Forestal que podría aumentar 60.000 hectáreas al área total de manejo. Estas cifras son importantes pero, como se discute más adelante, los resultados son complejos y mixtos. Para algunas comunidades el manejo forestal brinda nuevas fuentes de ingresos y, al parecer, un mayor control de los boques, pero para la mayoría de los residentes éste no ha sido el caso.

**Cuadro 3**  
**Comunidades que cuentan con planes generales de manejo forestal en Guarayos**

Comunidad	Unidad Forestal Indígena	Año PGMF aprobado	Superficie (ha)
Urubichá	Asociación Indígena Forestal de Urubichá (AIFU)	2000	41.123
Santa María	Manejo Forestal Indígena Santa María (MAFI-SM)	2001	2.433
Yotaú	Manejo Forestal Indígena Yotaú (MAFI-Y)	2002	28.586
Cururú	Asociación Indígena Maderera de Cururú (AIMCU)	2002	26.421
Salvatierra	Asociación Indígena Forestal Salvatierra (AFIS)	2003	40.886
Momené	Manejo Forestal Indígena Momené (MAFIM)	2004	11.729
San Juan	Asociación Indígena Forestal San Juan		60.000

Fuente: *Elaboración propia con base en información de la Superintendencia Forestal.*

### *Impactos y resultados de las reformas forestales y de tenencia en Guarayos*

Más de diez años después de la implementación de las reformas puestas en marcha por la Ley INRA y la Ley Forestal, la titulación de la TCO sigue incompleta. La mayoría de los residentes de la zona se hallan en mosaicos mal definidos de tierras en conflicto. Si bien ha habido éxitos, otras iniciativas han fracasado. Incluso las oportunidades han tenido consecuencias imprevistas puesto que la extracción ilegal de madera se ha esparcido a zonas demandadas de la TCO. En general, la manera en que se ha llevado a cabo la titulación y la presión por demandar tierras ejercida por terceros han producido resultados mixtos en Guarayos.

Si bien el INRA ha trabajado en la demanda de la TCO Guarayos durante casi diez años, los resultados no han sido satisfactorios y siguen incompletos. Para fines de 2003, se habían titulado 970.202 hectáreas en los dos primeros polígonos de la parte norte. Posteriormente, en 2006, se titularon 17.958 hectáreas adicionales en el tercer polígono situado el extremo sur de la demanda. Sin embargo, la superficie titulada en 2006 sólo abarca un 7% del tercer polígono debido a demandas territoriales de propietarios privados. Muchas áreas tituladas del segundo y tercer polígono son fragmentos de forma irregular situados entre propiedades, creando un archipiélago de propiedades comunales en un mar de tierras privadas. Si bien el INRA ha iniciado el saneamiento en el cuarto polígono, alrededor de la capital provincial Ascensión de Guarayos, de la capital municipal Urubichá y del segmento sur de la carretera, aún no se han emitido los resultados oficiales. En el polígono 5, que colinda con el segmento norte de la carretera, el proceso de saneamiento no ha comenzado. Para fines de 2007, el INRA había concluido el saneamiento en tres polígonos, titulado 988.160 hectáreas, alrededor de 46% del área inmovilizada al inicio del proceso (Cuadro 4).

La titulación de alrededor de un millón de hectáreas de tierras comunitarias para el pueblo guarayo es impresionante, y como respuesta a las demandas indígenas parece que las necesidades espaciales de dicha etnia están siendo satisfechas, dado que la superficie titulada corresponde a cerca del 73% de las necesidades espaciales del pueblo guarayo, conforme a lo definido por VAIPO en 1999. No obstante, existen varios problemas. Primero, aunque el área titulada es enorme, la mayoría no corresponde con las zonas donde viven los indígenas y para la mayoría de éstos, las tierras tituladas son demasiado lejanas y su acceso supone la reubicación de sus comunidades. Haciendo justicia al INRA, una vez que se finalice el saneamiento, es probable que se titulen más tierras ocupadas por los indígenas puesto que éstas se encuentran en los polígonos 4 y 5, pero hasta ahora, los derechos de propiedad siguen siendo inciertos.

#### Cuadro 4

### Titulación de los polígonos de la TCO Guarayos

Polígono	Área determinada para saneamiento (ha)	Área titulada a favor de la TCO Guarayos (ha)	Fecha del título
Polígono 1	551.003	413.019	11/30/1999
		37.927	11/14/2003
Polígono 2	915.811	519.256	4/27/2001
Polígono 3	230.220	17.958	9/28/2006
Polígono 4	425.009		
Polígono 5			
<b>Total</b>	<b>2.122.043</b>	<b>988.160</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información del INRA.

Las demandas territoriales en conflicto de los residentes no indígenas han sido un tema controvertido y delicado, puesto que incluyen a personas con gran poder económico y político. En Guarayos, antes de surgir la demanda de TCO, había solicitudes territoriales legítimas de *terceros* que debían resolverse, o propietarios de tierras con un largo historial de permanencia en la región o que habían adquirido tierras o recibido títulos anteriormente al último proceso de reforma agraria. Hay muchos otros que no caben en esta categoría, agroindustrias e inversionistas que llegaron después de 1997, ignorando la inmovilización y usando influencias y corrupción para adjudicarse tierras.

La titulación de la TCO ha sido lenta y parcial, generando oportunidades que terceros han aprovechado para consolidar sus demandas territoriales y dar lugar a la realización de transacciones ilícitas de tierras. En un principio, el largo proceso de saneamiento no se llevó a cabo en áreas en disputa, donde vivía la mayor parte de gente. Pese a que las transacciones de tierras deberían haberse detenido cuando el INRA procedió a la inmovilización de la demanda de la TCO, las entidades gubernamentales no fueron capaces de ejercer control en la región, creando un limbo en el que los indígenas podían salir perdiendo sus tierras. Sin embargo, las prácticas ilegales también son sintomáticas de fuertes presiones externas por terceros para obtener tierras y debilidades en el INRA, las que llevaron a que algunos líderes indígenas aceptaran sobornos. Las transacciones involucraron la compra de documentos falsificados de dirigentes corruptos de COPNAG, en los que se certificaba la existencia de propiedades previa a la demanda de la TCO.

En 2004, el proceso de titulación se interrumpió debido a que surgieron acusaciones respecto a 44 transacciones fraudulentas en el polígono 2, en las que

estaban involucrados propietarios privados de tierras, dirigentes indígenas y técnicos del INRA de la gestión 2001 (López, 2004). El problema giraba en torno a la venta de certificados, emitidos por COPNAG, que avalaban la legitimidad de propiedades privadas y su existencia previa a la demanda de la TCO (López, 2004; Moreno, 2006). Estas acusaciones y la sospecha general de que el fraude realmente había tenido lugar causaron un malestar en COPNAG y el movimiento político indígena de Guarayos que perdura hasta el día de hoy.

Los conflictos por las tierras han debilitado a la COPNAG y la organización se ha visto inmersa en disputas políticas regionales que están desestabilizando al país. En 2007, la organización se dividió en dos, habiendo formado los líderes expulsados por acusaciones de corrupción una COPNAG paralela. Este grupo no ha sido reconocido por la CIDOB, pero cuenta con el apoyo del gobierno departamental y del comité cívico de Santa Cruz como representante legítimo de la TCO Guarayos. Con la fractura de los grupos representativos locales debido a los conflictos políticos a nivel nacional y las disputas subyacentes sobre reforma agraria, es cada vez más difícil que el pueblo guarayo llegue a un consenso e impulse, colectivamente, una solución a sus necesidades territoriales.

### *Patrones de uso para el manejo forestal posterior a las reformas*

Para evaluar cómo el manejo forestal comunitario y los derechos de tenencia han funcionado en Guarayos, sería conveniente analizar dos casos de comunidades de la región: Santa María de Yotaú y Cururú. Ambas son comunidades que han implementado planes de manejo pero que encaran distintos niveles de presión de los grupos no indígenas que llegan a la región.

#### *Santa María de Yotaú*

Santa María de Yotaú es una de las nueve zonas agrícolas del pueblo de Yotaú. Está situada en el polígono 4, uno de los polígonos donde aún no se ha completado el saneamiento. El área de Santa María ha crecido con el paso del tiempo. En 1965, cuando se fundó la zona agrícola, estaba formada por diez familias con parcelas de aproximadamente 50 hectáreas de superficie. En 1975, las Brigadas Móviles de Saneamiento y Titulación del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) visitaron la zona y titularon dos de las diez parcelas familiares. En esa época, la zona llevaba el nombre de Sindicato Agrario Santa María puesto que no existía un reconocimiento especial de las comunidades indígenas, habiéndose adoptado por ello la nomenclatura del movimiento agrario campesino. Recién a principios de la



década de 1990, la comunidad se vino a denominar como zona agrícola dentro de la Central Comunal Yotaú. Si bien la comunidad tenía el derecho a ocupar y cultivar la tierra, su territorio fue otorgado en contrato de aprovechamiento de largo plazo a la Empresa Maderera Berna.

Para 1996, la zona agrícola de Santa María había crecido, ocupando 26 parcelas y demandado una superficie mayor. En total, el área de la comunidad abarcaba 3.628 hectáreas de tierra, aunque gran parte ella era reserva forestal. Los bosques habían sido aprovechados intensivamente en el pasado<sup>6</sup>, pero todavía tienen suficiente valor comercial como para justificar el manejo. En 1999 la comunidad comenzó a elaborar un plan de manejo que abarcaba 2.433 hectáreas de la reserva forestal (Figura 4). Recibió el apoyo de un empresario maderero local y del gobierno municipal de El Puente, habiéndose aprobado el plan en 2001.

Dicho plan es gestionado por la Asociación Forestal Indígena Santa María (MAFI-SM). El primer aprovechamiento de MAFI-SM, efectuado en 1999, se usó para generar capital para la elaboración del plan de manejo, que es legal. La asociación volvió a recibir autorización en el 2000 para aprovechar un área anual de aprovechamiento, mientras su plan era evaluado por la superintendencia. Posteriormente, exceptuando la gestión 2004, la comunidad ha combinado unidades múltiples de aprovechamiento en aprovechamientos únicos. En otras palabras, en 2002 se aprovecharon las áreas anuales correspondientes a 2001, 2002 y 2003; posteriormente, en 2006, se aprovecharon las áreas anuales correspondientes a 2005, 2006 y 2007. El aprovechamiento de áreas múltiples en un mismo año permite a la comunidad extraer un volumen mayor de madera y lograr ventajas económicas de escala, pero también supone que la comunidad pasa años sin ingresos forestales. Los prolongados lapsos entre actividades de manejo e ingresos significan una menor dedicación de los residentes a su bosque.

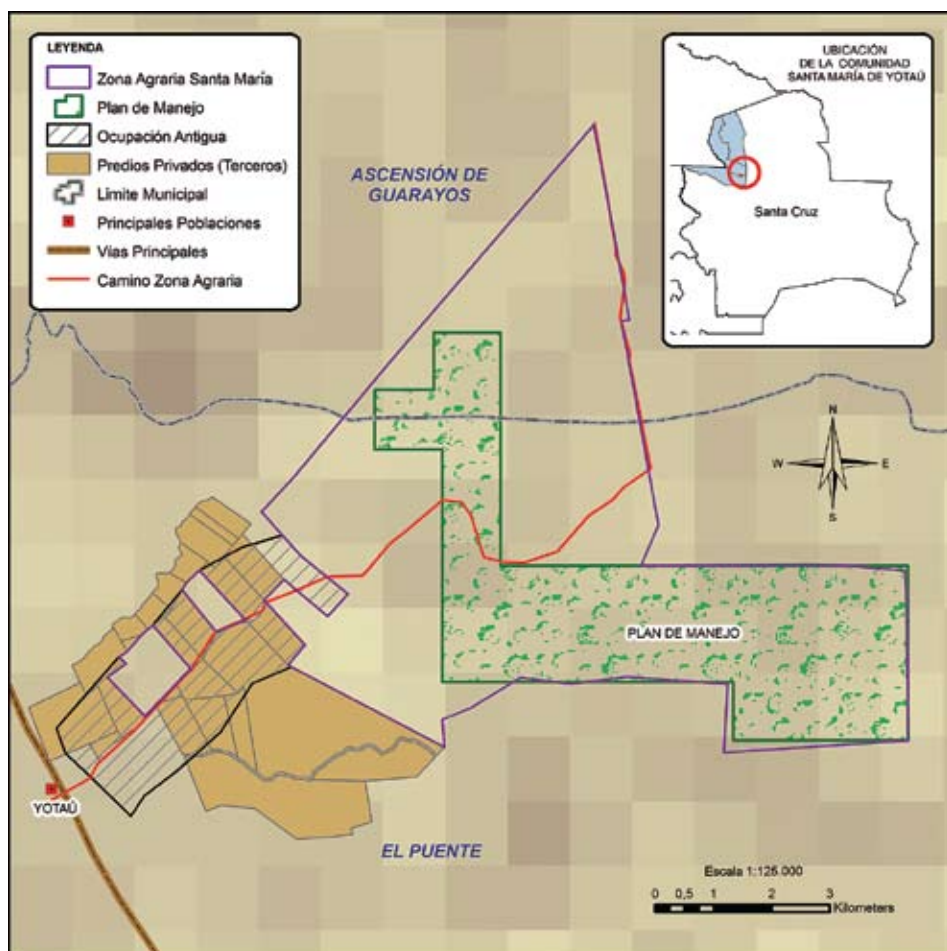
Aun cuando las familias que residen en Santa María han gozado de derechos de propiedad relativamente seguros, ya que cuentan con legitimidad local y cierto reconocimiento jurídico, su demanda ha sido impugnada tanto por pequeños propietarios campesinos como por una empresa maderera. La creación de la concesión maderera Forestal Berna, en 1997, significó la disminución de una parte del territorio solicitado por los residentes. Posteriormente, cuando los miembros de la comunidad iniciaron el inventario forestal para el plan de manejo, se dieron cuenta de que el

---

6 Las especies como yesquero blanco (*Cariniana iaeivensis*), yesquero negro (*Cariniana estrellensis*), negrillo (*Ocotea* sp.), jichituriqui (*Aspidosperma* sp.), momoqui (*Caesalpinia floribunda*), ochoó (*Hura crepitans*) y coquino (*Pouteria* sp.) han conseguido un segmento del mercado a medida que las existencias de maderas preciosas como la caoba, el cedro y el roble se han agotado.

Sindicato Campesino 16 de Junio II estaba invadiendo tierras que eran consideradas parte de reserva forestal de la zona agrícola. Si bien los residentes de Santa María informaron al respecto al INRA y a la Superintendencia Forestal, hasta hoy el problema no ha sido resuelto. El gobierno ordenó a los colonos que se retiraran, pero no impuso acciones para hacer cumplir el dictamen o desalojar a los colonos de la reserva de Santa María.

**Figura 4**  
**La comunidad de Santa María de Yotau**



Fuente: Elaboración propia con datos del INRA, SF y relevamiento en campo.

Dada la demora en el saneamiento, Santa María ha experimentado recientemente una transformación importante. En la actualidad, la población está compuesta por 70 familias, habiendo llegado la mayoría de éstas después de 2006. En el saneamiento inicial se otorgó a la comunidad una superficie total de 5.532 hectáreas. El súbito crecimiento y la expansión de la comunidad suponen cambios significativos en la índole de la misma. Cuando se inició el saneamiento de la TCO, varias de las familias que habían recibido anteriormente documentos de propiedad (ya fuera títulos de las brigadas móviles o certificados de asentamiento de la Central Comunal Yotaú) vendieron sus derechos a no indígenas. Por lo general, estos derechos correspondían a parcelas situadas cerca de la carretera. Los comunarios de Santa María esperaban tener la oportunidad de recibir más tierras dentro de las áreas tituladas colectivamente a la TCO. La expansión de la comunidad ha generado cambios significativos. Casi la mitad de los residentes no son guarayos, sino colonos llegados de otras regiones del país. Por esta razón, Santa María se ha convertido en una comunidad de colonos campesinos, habiendo su expansión puesto a la comunidad en conflicto, una vez más, con la concesión forestal.

### *Cururú*

Cururú es un pueblo situado en el municipio de Urubichá, aproximadamente a 60 km al norte de Ascensión de Guarayos. Cuarenta familias están afiliadas a la comunidad, pero sólo 32 residen en el pueblo, formando 27 hogares. El territorio del pueblo está en dos polígonos del INRA: el polígono 2, que ha sido titulado, y el polígono 4, que está aún en proceso de saneamiento.

Cururú fue fundado en la década de 1940 por la misión franciscana de Yaguarú, como área satélite de producción agrícola con el nombre de San Pedro. En 1942, la comunidad fue destruida por el pueblo indígena Sirionó, mientras las familias del pueblo se encontraban en un festival. Posteriormente, el área fue reestablecida como zona de producción agrícola pero sin población permanente puesto que las familias iban y venían desde Yaguarú, en un viaje de aproximadamente 27 kilómetros.

En 1975, las brigadas móviles del CNRA visitaron el área y demarcaron diez parcelas de 50 hectáreas, habiendo titulado siete de éstas. En esa época el área recibió el nombre de Sindicato Agrario San Pedro, pero, en 1987, se cambió el nombre a Zona Agraria Cururú, afiliada a la Central de Yaguarú. En 1990, 14 familias de Yaguarú se asentaron permanentemente en el sitio a fin de establecer una comunidad. En 1998, la comunidad indígena obtuvo su personería jurídica y se constituyó en OTB del municipio de Urubichá.

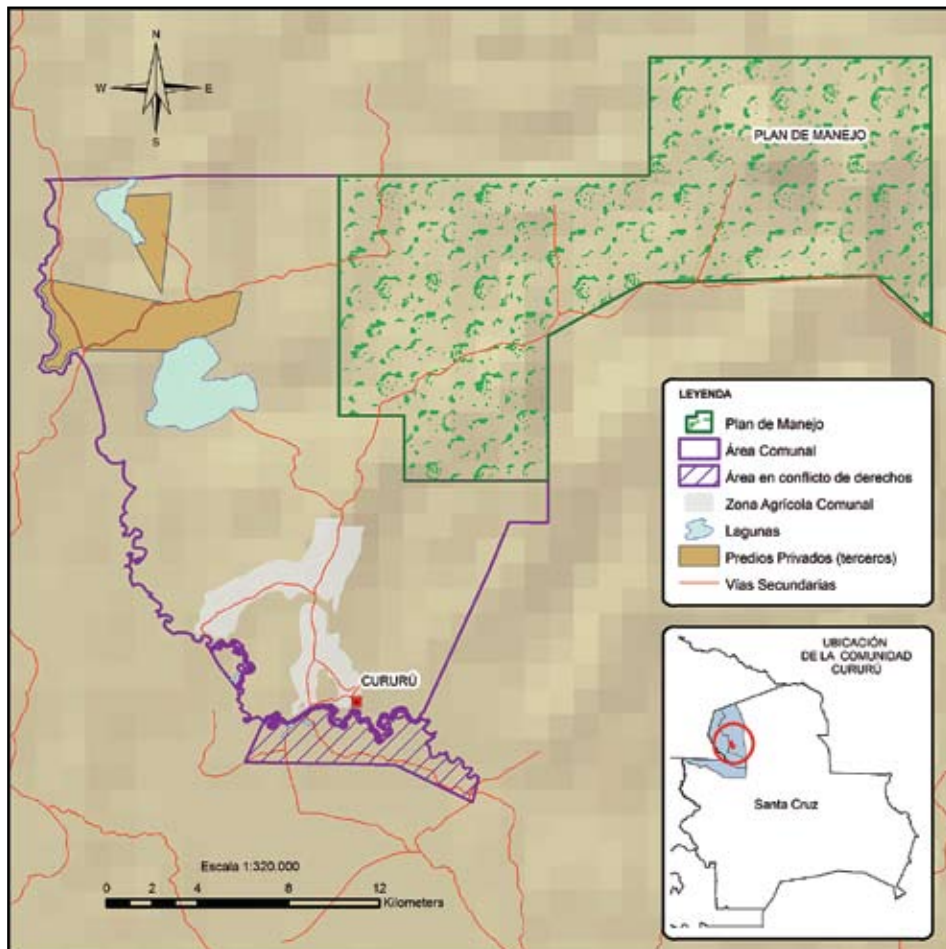
En 2000, los residentes de Cururú comenzaron a preparar un plan de manejo forestal. Ellos formaron una organización llamada AIMCU (Asociación Indígena Maderera Cururú). El plan de manejo, aprobado finalmente en 2002, se elaboró con la asistencia de BOLFOR y la ONG CEADES. El área de manejo abarca 26.420 hectáreas de un bosque situado aproximadamente a 10 kilómetros del pueblo (Figura 5). Esta superficie permite contar con áreas anuales de aprovechamiento relativamente grandes y, aún con el actual ciclo de corta de 30 años, se pueden aprovechar 880 hectáreas al año. En 2001 se trató de vender la madera proveniente de la primera unidad de aprovechamiento a fin de cubrir los costos de elaboración del plan de manejo, pero no se encontraron compradores. En 2002 aparecieron nuevos compradores en la región y la comunidad pudo vender tres áreas anuales de aprovechamiento combinadas (2001, 2002 y 2003). Desde entonces, exceptuando el 2004 en el que no se hallaron compradores, se han realizado aprovechamientos anuales. La madera puede generar ingresos considerables pero generalmente la comunidad tiene que esforzarse mucho para hallar compradores para muchas de las especies secundarias de su plan de manejo. En 2007, el plan de manejo forestal de la comunidad fue certificado por el FSC.

Puesto que las tierras de la comunidad están en dos polígonos, el avance del saneamiento del territorio de Cururú ha sido variado. El área de manejo se encuentra casi completamente dentro del polígono 2, que ha sido titulado. El resto del área agrícola de la comunidad no está titulado ya que corresponde al polígono 4. La zona agrícola consiste en 51 parcelas que abarcan una superficie de 2.595 hectáreas. Las tensiones han aumentado crecientemente dentro de la comunidad puesto que los madereros han tratado de negociar con familias, a nivel individual, la venta de la madera de sus parcelas agrarias (mediante el uso de permisos de aprovechamiento en pequeña escala). Toda vez que los límites entre las parcelas agrícolas no están demarcados formalmente (excepto las parcelas tituladas anteriormente), han surgido conflictos ya que algunos residentes han tratado de usar influencia para definir linderos y asegurarse de que la madera comercial quede en sus parcelas. Otras facciones se han opuesto a estas ventas, pues consideran que las mismas deberían efectuarse a nivel comunal. Debido a que las ofertas de los madereros permiten ganancias rápidas con poco esfuerzo por parte de las familias, ya que éstos se ocupan de los trámites y el aprovechamiento, este proceso socava el apoyo al plan general de manejo forestal.

La comunidad de Cururú ha obtenido una valiosa experiencia en la formación de organizaciones y en la gestión de su plan de manejo (aunque con apoyo externo). Su ubicación alejada de la carretera principal ha protegido a la comunidad de las presiones

de la frontera agrícola que afectan a otras comunidades. Es así que Cururú se encuentra en buena posición para adaptar estrategias en respuesta a la presión que aumenta sobre los recursos de la región. No obstante, conflictos recientes sobre la madera de la zona agrícola de la comunidad indican la gran fragilidad de la organización y del consenso existente en torno a la madera.

**Figura 5**  
**Cururú: Ubicación del área comunal y el plan de manejo forestal**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA, SF y Bonificación Comunal.*

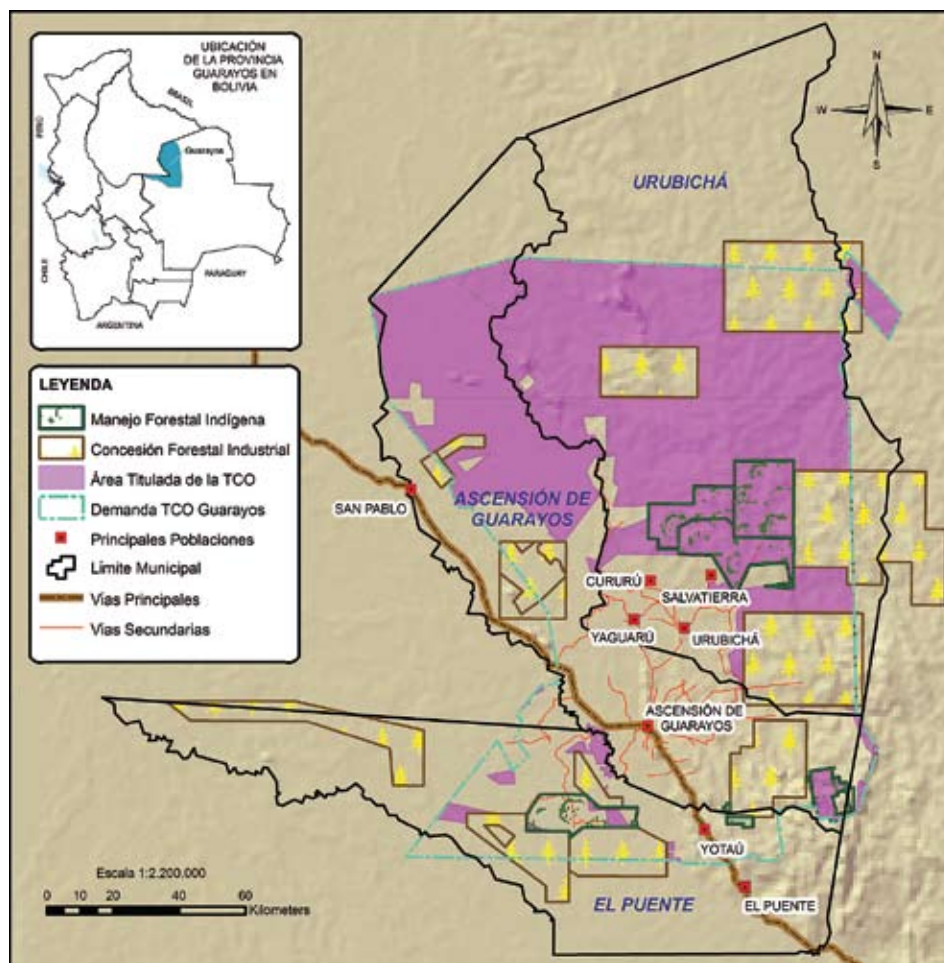
### *Impactos sobre los bosques*

Si bien los planes de manejo forestal han brindado otro nivel de reconocimiento gubernamental a los derechos de propiedad de algunas comunidades, no está claro si dichos planes han garantizado la propiedad de los indígenas. En el caso de los tres planes de manejo forestal indígena (Yotaú, Santa María y Momené), donde la presión externa es mayor, las comunidades han luchado por mantener el control de sus bosques, lo que ha generado y añadido cargas para las nacientes organizaciones de manejo. Unos años después de la aprobación del plan de manejo de Yotaú, el área forestal fue impugnada por una propiedad grande que se superponía en el bosque. Debido al conflicto, los residentes perdieron interés en el plan y éste ha quedado inactivo. El plan de manejo preparado por la zona agrícola de Santa María ha enfrentado una invasión de un grupo de colonos que ocupó la reserva forestal y desmontó el bosque para la agricultura. El sindicato de colonos ocupó el área suponiendo que el bosque no tenía propietario. Las reiteradas solicitudes por parte de los residentes de Santa María para que el gobierno expulse a los colonos no tuvieron respuesta y, al parecer, el INRA podría validar la demanda del sindicato, incluso estando superpuesta en un plan de manejo aprobado por la Superintendencia Forestal. El plan de manejo de la comunidad Momené ocupa una de las islas de tierra comunal titulada del sur. Puesto que se encuentra lejos del pueblo, la comunidad continúa luchando para evitar incursiones de colonos, ladrones de madera y ganaderos. En el norte, en el municipio de Urubichá, las comunidades han podido mantener la integridad de sus áreas de manejo. Sin embargo, estos bosques son más remotos y no están sujetos al mismo nivel de presión que los del sur. Las principales rutas de acceso a estos bosques pasan por los pueblos (Urubichá, Salvatierra y Cururú) o a través de un camino privado mantenido por las empresas madereras que tienen concesiones. Probablemente, el reconocimiento oficial de sus planes ha permitido que las comunidades demuestren el uso de sus zonas de influencia, haciéndolo más explícito, pero cabe recalcar que existe menos presión (Figura 6).

Si bien los planes de manejo forestal han ofrecido una fuente de ingreso para algunos residentes, incluso precarias en la práctica, para la mayoría de los indígenas hubo pocas vías legales para generar ingresos mediante la madera y éstas probablemente no hayan sido sostenibles. Muchos simplemente vendieron árboles en pie en zonas destinadas a la conversión agrícola (lo que es legal si se cuenta con un permiso de desmonte aprobado). La incertidumbre de la situación de gran parte de las tierras situadas cerca de los pueblos y la carretera ha creado un espacio para que los madereros locales usen autorizaciones de aprovechamiento en pequeña escala para acceder a la madera de áreas que no han sido tituladas (Cronkleton y Albornoz, 2004). La disponibilidad de

madera barata procedente de estas operaciones ciertamente baja los precios y limita las oportunidades de mercado de las comunidades que han tratado de implementar planes de manejo forestal comunal.

**Figura 6**  
**Demanda de TCO Guarayos y polígonos titulados por el INRA**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA, SF y la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

### *Manejo comunal de recursos en la TCO Guarayos*

La situación actual en Guarayos indica que la TCO encarará desafíos considerables para poder funcionar como propiedad comunal, tal como estaba previsto. La TCO enfrenta los siguientes problemas: límites y escala; definición de su membresía; débil capacidad institucional; y falta de apoyo gubernamental. Éstos no son resultados inevitables sino, más bien, consecuencias del proceso que se dio entre los grupos de interesados de la región.

*Límites y escala:* La demarcación de límites y la escala de la propiedad definida por el pueblo guarayo suponen una dificultad en la gestión colectiva de la TCO. Se ha titulado una gran cantidad de tierras pero, en su mayoría, en zonas en las que no viven las comunidades.

La TCO responde a las exigencias de los guarayos, pero las decisiones de implementación por parte del Estado no corresponden con los patrones consuetudinarios de uso y ocupación. Cabe resaltar que los límites definidos por los polígonos muestran poca semejanza con los usos y costumbres para definir el acceso a recursos y regir su uso. Las áreas situadas alrededor de los pueblos que incluían zonas agrícolas y zonas de influencia probablemente generaron impugnaciones y, en muchos casos, estaban superpuestas con los usos de otros grupos de interesados debido a la accesibilidad de estas áreas. El enfoque en estas áreas habría complicado el trabajo del INRA, pero resolver primero los temas de propiedad se hubiera constituido en un paso inmediato para garantizar el acceso de los indígenas a los recursos. El INRA debería haberse concentrado en demarcar y, si fuese necesario, compensar a las propiedades legítimas de terceros, así como en definir tierras adicionales para la expansión del pueblo guarayo.

Es poco probable que los guarayos puedan gestionar el territorio actual debido a su escala y sus límites artificiales. Los límites que se han creado en el proceso de saneamiento no están vinculados con características del paisaje o divisiones consuetudinarias. Las líneas claras de limitación parecen definitivas en los mapas pero son difíciles de distinguir en el terreno, a menos que uno esté cerca de un mojón de demarcación. En cierta medida, puesto que los límites son imaginarios, para muchos residentes la TCO es casi una abstracción.

La escala de los polígonos de la TCO exigirá mayor ajuste en la gestión local y en las instituciones de gobernanza. A medida que se efectuaba el saneamiento, se hizo muy poco trabajo de divulgación de resultados o informes de avance, de modo que el pueblo guarayo pudiera constatar lo que ocurría. Si bien el INRA suministró a COPNAG mapas de las áreas tituladas, muy pocas personas tenían acceso a los



mismos ni existían a escala utilizable para la mayoría de la toma de decisiones. Aunque las directrices que orientan la TCO requieren que los usos y costumbres locales definan el acceso interno, los polígonos titulados abarcan áreas que están, en gran medida, fuera de los usos consuetudinarios. Las instituciones de gestión de recursos de los guarayos funcionan, en su mayoría, a escala de comunidad. Asumir el control y usar los polígonos titulados requerirá que las comunidades trabajen con otras comunidades en la creación de nuevos mecanismos de gobernanza y nuevas formas de coordinación. Este trabajo será muy complejo. Asimismo, suponiendo que esto suceda, se ha ignorado la existencia de diferencias y tensiones que, a veces, mantienen distanciadas a las comunidades.

Puesto que el territorio saneado es remoto en relación con los lugares donde habitan los indígenas, será difícil que las comunidades guarayas usen los recursos existentes en éste o restrinjan su uso por parte de otros. Las grandes distancias y el tamaño de las tierras tituladas impedirán los esfuerzos de los residentes por controlar el territorio, sobre todo debido a que la región carece de transporte e infraestructura. Será difícil vigilar y controlar propiedades vastas y distantes, existiendo el problema adicional de evitar el ingreso de agentes externos y garantizar que los miembros de las comunidades obedezcan las reglas. Estos temas eran menos complicados dentro del sistema consuetudinario.

### *Definición de su membresía:*

Los grupos pequeños y cohesionados, cuyos miembros pueden ser fácilmente identificados, posibilitan el funcionamiento de sistemas comunales de gestión de recursos. Sin embargo, estas condiciones no están presentes en Guarayos. Algunas áreas tienen poblaciones predominantemente indígenas, pero en gran parte de la región, la población es mixta y los guarayos ni siquiera representan el grupo mayoritario.

Con una población mixta dispersa en todo el territorio, es difícil saber quién es y quién no es miembro de la TCO. Evidentemente, a nivel de la comunidad, la gente conoce a sus vecinos, pero no existe un mecanismo exacto o sistemático para saber cuántos guarayos hay o dónde están ubicados. Asimismo, es difícil establecer distinciones étnicas debido a los matrimonios mixtos entre guarayos y no indígenas. Complicando aun más la distinción, COPNAG ha reconocido a personas que no son de origen guarayo como miembros de la TCO (por ejemplo, la comunidad de Santa María de Ascensión, que está compuesta, en su mayoría, por inmigrantes de la zona andina) (Bolaños, 2005).

Incluso entre los guarayos existe una diversidad de intereses: algunos prefieren la propiedad privada en lugar de poseer tierras en forma colectiva. Estas diferencias complican los esfuerzos por lograr un consenso respecto al uso y a la gobernanza local. Los conflictos más recientes surgidos entre facciones opuestas dentro de la COPNAG señalan la dificultad que supone promover una planificación cohesionada.

*Débil capacidad institucional:* El título de la TCO ha sido otorgado a COPNAG a nombre del pueblo guarayo. Sin embargo, esta organización se creó como un mecanismo político de acción colectiva, no como una entidad administrativa. En realidad, la gestión del territorio requiere de tiempo para adaptarse y aprender a medida que la organización se reinventa. Es necesario contar con procesos de consulta más sólidos que permitan mayor supervisión, además de brindar mecanismos de control social. Sin embargo, dado que la población guaraya está dispersa en múltiples comunidades, esto representa todo un desafío. COPNAG también necesita un medio formal para aumentar la transparencia y compartir información acerca de la TCO, tomar decisiones relacionadas a la distribución de beneficios y también delegar responsabilidades y obligaciones. La falta de vínculos fuertes con las bases, de un proceso de toma de decisiones transparente y la falta de control social crean condiciones propicias para la corrupción de dirigentes por terceras partes.

Si bien el título está a nombre de COPNAG y se espera que ésta se encargue de la gobernanza local, en realidad tiene muy poco poder formal. En la práctica, el poder y la responsabilidad de gobernanza están en manos de organizaciones civiles tales como los gobiernos municipales y las OTB. El territorio de la TCO se superpone sobre tres municipios distintos, lo cual socava la capacidad de autogobierno (Stocks, 2005). Consiguientemente, COPNAG no cuenta con autoridad, poder, financiamiento, ni estatus para la gobernanza oficial y real.

*Falta de apoyo gubernamental:* Una de las claves para el funcionamiento de los sistemas comunales es el reconocimiento claro y la defensa de derechos por parte de entidades gubernamentales. Sin embargo, hasta ahora la respuesta de las instituciones gubernamentales, tales como el INRA y la Superintendencia Forestal, ha sido débil y no está claro si los residentes de la TCO pueden esperar que la situación mejore. El Estado no tuvo la voluntad política para tomar las difíciles decisiones que eran necesarias para titular la TCO durante el primer año, como se había programado y exigido originalmente. En lugar de favorecer las demandas indígenas, el Estado dio prioridad a otros actores sociales (por ejemplo, a las empresas madereras). La demora en la titulación permitió que terceros consolidaran sus propiedades y que la superficie que demandaban, al parecer, se haya ampliado considerablemente. Paralelamente, la

titulación de áreas remotas dio la apariencia de avance, sin garantizar adecuadamente la base de recursos de las comunidades indígenas.

En su defensa, entidades como el INRA y la Superintendencia Forestal cuentan con poco personal y recursos que les permitan llevar a cabo, efectivamente, las amplias responsabilidades que se les ha asignado. Por consiguiente, las transacciones de tierras y la tala ilegal han continuado pese a la inmovilización. Éstas no son simplemente las acciones de terceros, sino que también involucran a algunos guarayos que han actuado individualmente a favor de sus propios intereses. El Estado no hizo lo suficiente para desalentar la corrupción y ha permitido que persistieran actividades cuestionables tales como el alquiler, a no indígenas, de tierras para la agricultura.

## **Comunidades agro-extractivas de Pando**

Las comunidades agro-extractivas de Pando son un ejemplo de innovación para adaptar la formalización de los derechos de propiedad a los medios de vida consuetudinarios de los beneficiarios locales. Los resultados no han sido óptimos ya que han surgido conflictos o problemas inesperados que tienen el potencial de socavar los sistemas de producción forestal. Sin embargo, estos esfuerzos han generado condiciones que posibilitan la adaptación de las comunidades en el corto y mediano plazo. Sin duda, los resultados han mejorado la seguridad jurídica de la propiedad a nivel comunitario en el norte amazónico de Bolivia y ofrecen lecciones útiles acerca de la forma en que debería funcionar la tenencia de los bosques.

El territorio, de 63.827 km<sup>2</sup> de superficie, del departamento de Pando está cubierto, en su mayoría, por bosques húmedos tropicales constituyendo una de las fronteras más remotas de Bolivia. La actividad forestal ha sido la base de la economía de la región, habiendo preponderado, históricamente, la extracción de PFMN. La ocupación de la región a fines del siglo XIX estuvo impulsada en un principio por la búsqueda de caucho silvestre (*Hevea brasiliensis*), pero con el fin del auge, la producción se enfocó en otros PFMN, sobre todo castaña (*Bertholletia excelsa*). Los bosques siguen dominando el paisaje. Para fines de 1990, sólo se había deforestado un 2,6% del norte amazónico de Bolivia (Llanque, 2006), si bien las tasas de desmonte han aumentado en la última década y media.

Hasta hace uno años, debido a su aislamiento, los cambios generados por el desarrollo tenían relativamente poco impacto en la región. Antes de mediados de la década de 1980, la vinculación terrestre de Cobija, la capital de Pando, con el resto del país se cortaba durante varios meses al año. Hoy en día, sólo existen unos 30 kilómetros de carreteras pavimentadas en el departamento. Consiguientemente, el transporte en

Pando se ve seriamente afectado por la precipitación estacional, la misma que hace que los caminos de tierra sean intransitables durante la época de lluvias. La precipitación promedia los 1,8 metros anuales, la mayoría cae entre noviembre y marzo (Balcázar *et al*, 2002). Durante las lluvias la extensa red fluvial del departamento brinda un sistema de transporte.

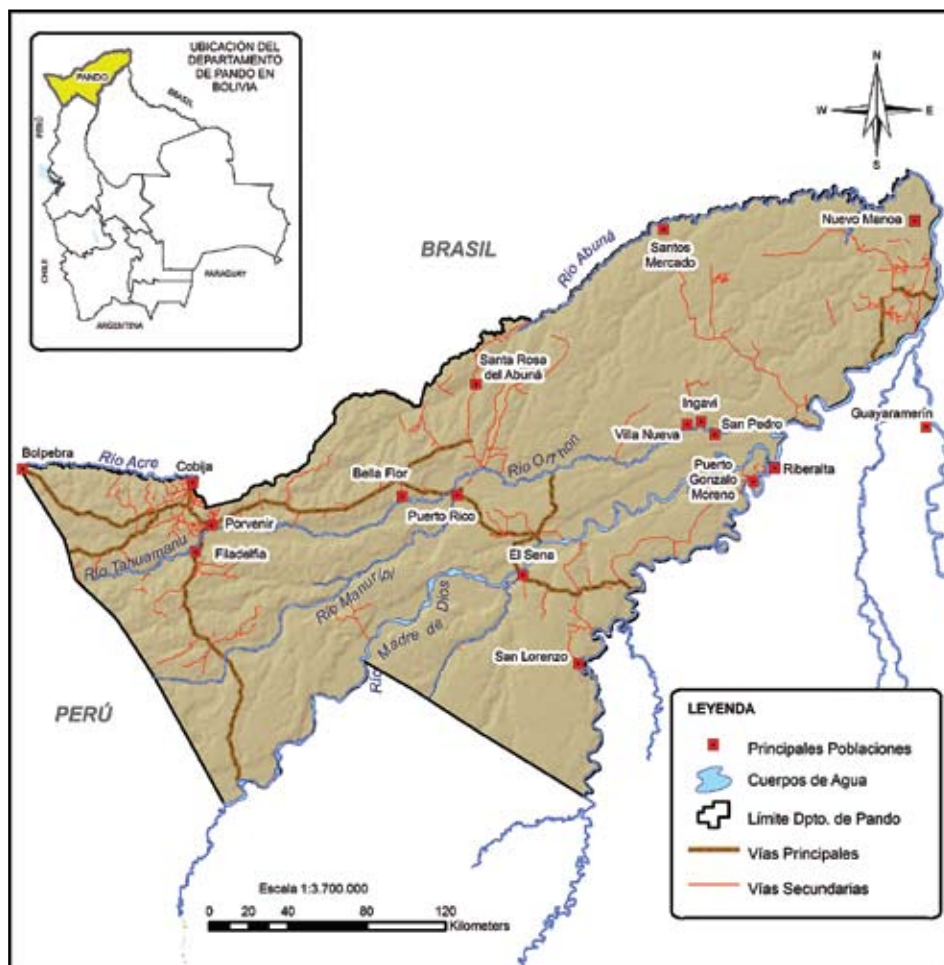
Es probable que la presión aumente en los bosques a medida que mejore la infraestructura de transporte de la región. El gobierno boliviano, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha embarcado en un proyecto de mejora de la infraestructura regional de transporte denominado Corredor Norte (DHV, 2006). El objetivo del proyecto consiste en integrar la región con el resto de Bolivia y vincularla con los corredores internacionales de transporte del Perú y Brasil. El proyecto recibió un gran impulso cuando Brasil y Venezuela acordaron, a mediados de 2008, contribuir con \$US 300 millones y \$US 230 millones, respectivamente, para la pavimentación de carreteras en el norte de Bolivia (IIRSA, 2008). Una vez completado, el proyecto abrirá el norte amazónico a una mayor inversión, creando nexos más fuertes con los mercados nacionales e internacionales y, por consiguiente, aumentando la presión sobre la base de recursos de la región (Figura 7).

Los asentamientos humanos están dispersos a lo largo de los ríos y los pocos caminos de la región. La población de Pando es pequeña, sólo 52.525 habitantes en el último censo (INE, 2002) y dispersa. De hecho, Pando tiene una de las densidades demográficas más bajas del país, con 0,82 habitantes por km<sup>2</sup> (INE, 2001). Sesenta por ciento de la población del departamento es rural y la migración estacional vinculada a la extracción forestal produce aumentos demográficos drásticos en el campo.

Durante generaciones, los recursos forestales han brindado la base para las estrategias de sustento en zonas rurales. Los bosques han dominado la cobertura del suelo del departamento, siendo gran parte de los bosques primarios de tierras altas ricos en castaña. Ésta ha sido uno de los principales PFNM extraídos de los bosques del norte de Bolivia desde mediados del siglo XX y, en años más recientes, se ha convertido en la base de la economía regional (Stoian, 2000). En las últimas décadas han aparecido grandes empresas que operan plantas de procesamiento de este producto que han aportado a los ingresos generados por las exportaciones de Bolivia. Durante los primeros cinco años de este siglo, el 50% de las exportaciones mundiales de castaña se originaban en Bolivia, y más del 70% si sólo se considera la castaña beneficiada (FAOSTAT, 2007). Si bien la castaña se encuentra en la mayor parte de la Amazonia norte de Bolivia, 80% de la producción del país proviene del departamento de Pando (Cámara Forestal, 2006). Hasta hace poco, los derechos

de propiedad del bosque que sostiene al sector castañoero de Bolivia eran débiles e inestables pese a la importancia de este producto para los medios de vida locales, la economía regional y para la exportación forestal en general. El proceso de reforma mejoró la legislación de la castaña pero fue particularmente conflictivo, habiendo creado un clima de tensiones entre intereses opuestos durante gran parte de la década (Ruiz, 2005; de Jong *et al*, 2006).

**Figura 7**  
**El departamento de Pando**



Fuente: *Elaboración propia con datos de la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

Aunque los PFSNM han dominado la economía regional, desde mediados de la década de 1990, la madera ha cobrado mayor importancia. En 1995, a pesar de la complejidad de las demandas de propiedad de las comunidades y los barraqueros, el gobierno otorgó contratos de largo plazo a 17 empresas madereras diferentes, los mismos que están sobrepuestos en demandas tradicionales de bosque a lo largo de la frontera con Brasil y Perú (Pacheco, 1998). Más tarde, luego de la ratificación de la nueva Ley Forestal, estos contratos fueron subdivididos en 19 concesiones diferentes. Además de las grandes empresas madereras, existe un número creciente de empresas madereras pequeñas y medianas y aserraderos que deben obtener su materia prima en otras áreas, ya sea en propiedades privadas, barracas o comunidades.

Históricamente, uno de los grupos más importantes ha sido el de los propietarios de barracas. En el pasado, estos barraqueros dominaban la región pero, en años recientes, han perdido bastante poder como resultado de los cambios económicos y las reformas políticas. Sus propiedades se basan en derechos tradicionales de acceso, no en titulación legal. Al controlar el acceso a los bosques y monopolizar el mercado y las redes crediticias, los barraqueros mantenían a la fuerza laboral rural endeudada y atada a la tierra. A medida que la economía regional cambió para concentrarse en el aprovechamiento estacional de castaña, los trabajadores rurales, denominados zafreros, adquirieron mayor movilidad migrando de las barracas a las zonas urbanas. Si bien ya no dominan la economía regional ni a la población rural como antes, los barraqueros representan aún una fuerza poderosa, abarcando sus empresas forestales grandes extensiones de bosque. Según Ruiz (2005), en el año 2000, había 221 barracas que abarcaban más de tres millones de hectáreas de bosque, estando un 71% de esta superficie controlada por sólo 44 barraqueros.

Otro grupo de actores regionales importantes son los beneficiadores de castaña, plantas industriales para el procesamiento de las nueces. Estas empresas han dominado el mercado mundial de castaña y han colocado esta valioso PFSNM como la base de la economía regional y entre los productos forestales exportados más importantes. Los beneficiadores comenzaron a dominar la economía regional después de cambios en las políticas macro-económicas implementados en la década de 1980 para incentivar inversiones en productos no tradicionales y exportaciones. Su aparición ha generado mucha competencia para la obtención de materia prima (castaña) y ha subsumido de la producción campesina al capital industrial o comercial.

Las comunidades agro-extractivas de Pando tienen derechos tradicionales de propiedad que han evolucionado a medida que grupos de campesinos étnicamente mixtos asumieron control de los bosques y comenzaron a trabajar independientemente

en la extracción y comercialización de PFM. Algunas comunidades se generaron a partir de barracas, al ser divididas las propiedades familiares por los descendientes de los barraqueros para trabajar como pequeños productores; otras aparecieron cuando ex zafreros ocuparon los bosques abandonados por los barraqueros debido al colapso de los precios mundiales de la goma a principios y fines del siglo XX. Dependiendo de su proximidad a los centros urbanos, dificultad de acceso y relaciones con los ex patrones, estas comunidades tienen diferentes niveles de dependencia del bosque y de organización (Stoian y Henkemans, 2000).

En la mayoría de casos, la forma que han asumido los asentamientos rurales de Pando ha estado impulsada por las exigencias del aprovechamiento de productos forestales no maderables. La unidad básica de producción es el hogar, de modo que, inicialmente, las familias rurales estaban dispersas por el bosque para facilitar la extracción diaria de goma. Posteriormente, con la caída de los precios de la goma y el surgimiento de una mayor dependencia de la castaña, las comunidades comenzaron a aglutinarse en asentamientos más nucleares, ocupando el bosque durante la zafra, entre los meses de enero y marzo.

Los derechos de propiedad consuetudinarios de las familias de las comunidades agro-extractivas se basan en la *tenencia de árboles* (Fortmann *et al*, 1985), que reconoce los derechos de acceso de hogares individuales o grupos familiares a árboles individuales y a la infraestructura respectiva (anteriormente árboles de goma y estradas y ahora árboles de castaña y las sendas que los conectan). En estas comunidades, el acceso a los árboles de castaña está organizado a nivel del hogar por *castañal*, un grupo de árboles de castaña y una red de sendas utilizadas para el aprovechamiento. Por lo general, un castañal puede tener entre unas cuantas decenas y varios cientos de árboles, dispersos en una superficie de cientos de hectáreas. El sistema no enfatiza el control de territorios continuos, sino el recurso clave (árboles de castaña) y la infraestructura correspondiente (sendas y áreas de almacenamiento).

En general, los derechos sobre el bosque son comunales, pero en lo que se refiere a la producción de castaña, el bosque contiene un mosaico complejo de demandas individuales de derechos. En comunidades nuevas, el sistema puede estar menos definido, pero en las comunidades establecidas la tenencia consuetudinaria de árboles está bien desarrollada y es muy específica, si bien no existe un registro escrito de estos derechos (Cronkleton *et al*, 2008). Aunque carece de fundamento jurídico, el sistema ha sido suficientemente duradero como para que los PFM impulsen la economía regional y que la gente solucione temas de propiedad del bosque a fin de mantener una industria forestal muy lucrativa e importante.

### *Reconocimiento de las comunidades agro-extractivas*

La ley INRA no produjo un cambio inmediato en la región, puesto que su implementación estuvo obstaculizada por la tensa situación entre barraqueros y las organizaciones de productores comunitarios. El INRA abrió sus oficinas en Cobija recién en 1999 y el saneamiento no se inició hasta el año 2000. Inicialmente, los barraqueros trataron de ejercer influencia en la capital boliviana para la promulgación de decretos (D.S. 25532 y D.S. 25783, ambos de 1999) que hubieran reconocido estas demandas, creando concesiones de 3 a 3,5 millones de hectáreas para el aprovechamiento de PFSM, beneficiando a unas 200 personas (Aramayo, 2004).

Las noticias acerca de estos decretos generaron oposición y se comenzaron a formar organizaciones regionales campesinas e indígenas para formular una respuesta de las bases y presionar al gobierno nacional. El gobierno reaccionó anulando ambos decretos y promulgando, luego, un decreto alternativo denominado Decreto de las “500 hectáreas” (Ruiz, 2005). Dicho decreto (D.S. 25848, 2000) indicaba que en Pando y partes de los departamentos de La Paz y el Beni –áreas en donde se produce la castaña– la superficie mínima otorgada a comunidades campesinas e indígenas sería de 500 hectáreas por familia. Esta superficie corresponde, aproximadamente, al territorio usado tradicionalmente por las familias extractivistas para el aprovechamiento de PFSM, habiendo reconocido, efectivamente, la propiedad de facto de dichas familias de grandes extensiones de bosque. Sin embargo, en lugar de tratar de titular parcelas individuales, la política se interpretó de modo que las comunidades recibieran propiedades comunales más o menos equivalentes a 500 hectáreas por familia.

La implementación de este decreto fue lenta debido a la continua oposición política de los barraqueros y sus aliados. Al continuar el saneamiento, se hizo evidente que no habría suficiente tierra en la región para acomodar las demandas de todas las comunidades que se habían inscrito y responder, asimismo, a las demandas de los barraqueros. En 2004, durante el mandato del presidente Carlos Mesa, el gobierno emitió un decreto (D.S. 27572, 2004) que confirmaba la superficie de 500 hectáreas para las comunidades y ordenaba el otorgamiento de más tierras como compensación a las comunidades que no obtuvieron la cantidad debida. El decreto incluía, también, una estipulación para la definición de concesiones de PFSM a otorgarse a los barraqueros una vez que se titularan todas las propiedades comunales. Mientras tanto, varias demandas de barraqueros fueron reconocidas como parcelas de 50 hectáreas, que es la norma para pequeños propietarios. Otros barraqueros habían invertido en pasturas y contaban con suficiente documentación como para consolidar grandes propiedades. Cuando las concesiones para PFSM se formalicen finalmente, éstas



garantizarán las propiedades de los barraqueros y mantendrán extensas superficies de bosque en manos de este grupo forestal tradicional.

Para la titulación de las comunidades agro-extractivas, el INRA se enfocó en todas aquellas inscritas en los gobiernos municipales y que habían formado organizaciones representativas denominadas OTB. El INRA usó la lista de residentes de las OTB para determinar el número aproximado de familias y el tamaño de cada polígono territorial, aunque estas listas, en muchos casos, no estaban actualizadas debido al crecimiento natural de la población y al desplazamiento de los residentes. Se colocan marcadores de límites con ayuda de miembros de las comunidades a fin de delimitar los polígonos, tomando en cuenta las demandas de otras comunidades y de propietarios privados. No obstante, como se discute más adelante, si los residentes no entendían el proceso o si los técnicos del INRA lo aceleraban, el polígono resultante no siempre reflejaba el área de bosque tradicionalmente usada (Cronkleton *et al*, 2008).

Puesto que los residentes de las comunidades usan, típicamente, puntos de referencia naturales como límites, sus recursos forestales pueden quedar fuera de la propiedad cuando el INRA usa líneas rectas para definir el polígono respectivo. Si el área excluida se otorga a una comunidad vecina, las familias afectadas se enteran rápidamente al toparse con los nuevos *propietarios* durante la zafra de castaña. En muchos lugares, los acuerdos locales sobre límites tradicionales se consideraron legítimos, pero los nuevos linderos poligonales han creado conflictos. La forma en que se resuelvan estas diferencias podría afectar negativamente a los medios de vida tradicionales, además de influenciar, a la larga, la legitimidad de los nuevos límites legalizados.

No obstante, el enfoque del proceso de titulación en las comunidades (en comparación con la estrategia mancomunada usada para las TCO) se concentró en marcos institucionales tradicionales. Estos grupos de familias informalmente organizados comparten una demanda común, pero la producción forestal no es colectiva. Más bien, hogares individuales forman la unidad básica de producción. El acceso está organizado a nivel familiar para la gestión del bosque, los vínculos con el mercado y las fuentes informales de crédito. Existe colaboración entre residentes (generalmente coincidiendo con líneas de parentesco), pero, en la mayoría de casos, ésta es sólo eventual. En las comunidades, la autoridad comunal, que generalmente se deriva del consenso colectivo informal, asigna derechos individuales sobre la base de usos consuetudinarios que determinan quién tiene derecho legítimo al uso de recursos y dónde.

Durante la fase inicial del saneamiento, algunas comunidades no recibieron 500 hectáreas por familia ya que los territorios originales eran demasiado pequeños o su población se había incrementado. En el mejor de los casos, las áreas de compensación ampliarían el polígono de la comunidad hacia áreas colindantes de bosque, sobre todo si se trataba de los bosques usados, tradicionalmente, por las comunidades. Sin embargo, el INRA enfrentaba un dilema puesto que, en algunos casos, no se disponía de tierras aledañas y la entidad estaba bajo presión para concluir el proceso de saneamiento. Como respuesta a esta situación, el INRA decidió distribuir áreas no colindantes, algunas de las cuales estaban situadas en zonas remotas. Cómo asumirían las comunidades el control de estas áreas, sigue siendo tema de debate.

### *Resultados de la Reforma Agraria para los grupos de interesados de Pando*

Una revisión de datos no publicados del INRA, de inicios de 2008, muestra resultados impresionantes en la titulación de tierras a favor de comunidades agro-extractivas en Pando. De un total de 163 comunidades, 139 han recibido títulos habiéndoseles otorgado 1.807.320 hectáreas (Figura 8). Se están procesando las demandas de 24 comunidades adicionales, las cuales, una vez concluidas, añadirán otras 112,348 hectáreas de bosque.

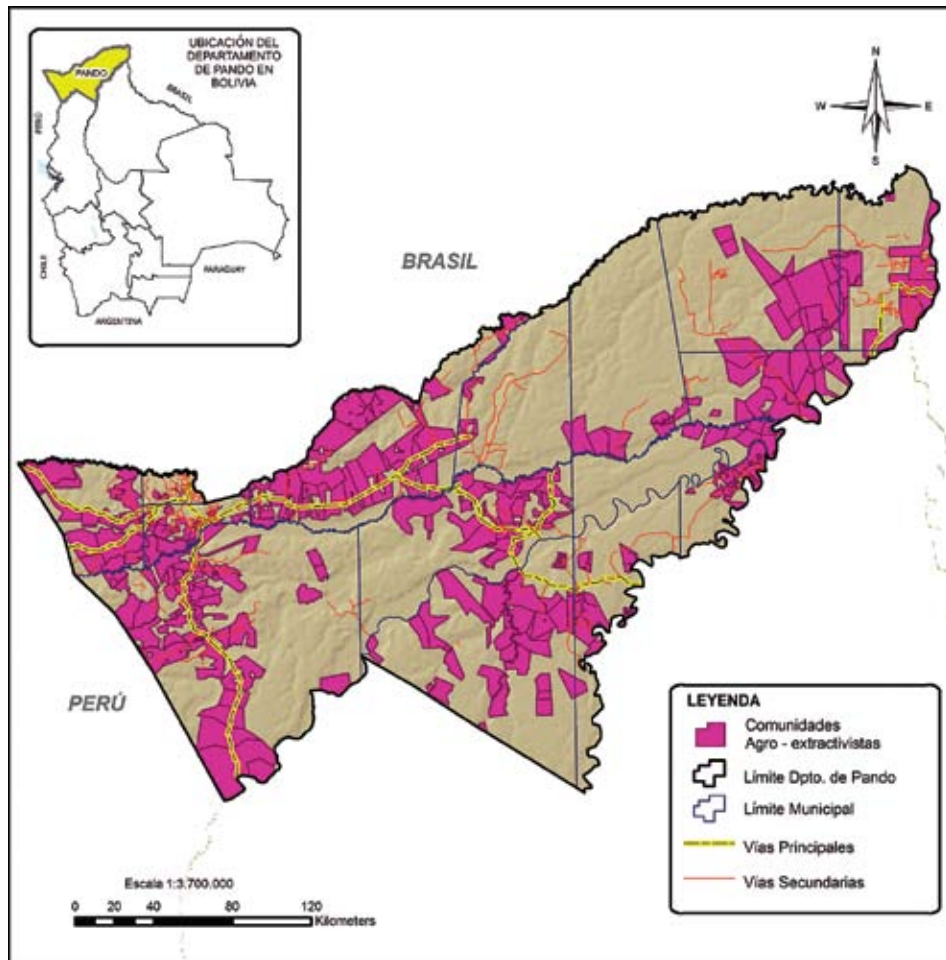
Hasta que el INRA finalice la titulación de las tierras de las comunidades no podrá formalizar las concesiones de PFMN para los barraqueros. No obstante, éstos han presentado 237 demandas territoriales para Pando en el INRA, con una superficie total de 1.535.790 hectáreas. Si bien se considera que los barraqueros tienen grandes extensiones de tierras, 61% (146 casos) de las demandas de concesiones son de menos de 5.000 hectáreas y 26% de éstas son de menos de 1.000 hectáreas.

La titulación de tierras comunitarias ha tenido un impacto en las concesiones madereras otorgadas a industrias conforme a la nueva legislación forestal. La mayor parte de cinco concesiones se ha titulado a favor de comunidades. En estos casos, los concesionarios quedaron sólo con manchas dispersas de bosque entre las comunidades. Como resultado de la Reforma Agraria, sólo siguen existiendo 14 concesiones forestales en Pando, con una superficie total de 1.236.793 hectáreas de un total inicial de 1.568.281 hectáreas (Cuadro 5).

En general, la Reforma Agraria ha brindado considerables beneficios a las comunidades tanto en lo que se refiere al número de comunidades tituladas, como a la gran superficie que estas tierras tituladas representa. Se dio prioridad a las demandas de las comunidades agro-extractivas y los procesos respectivos se iniciaron después de

titularse las TCO del departamento. La única excepción en las prioridades parece estar relacionada con las propiedades privadas tituladas bajo la anterior Reforma Agraria, las cuales fueron respetadas, dejando a las comunidades con polígonos de forma irregular. Retornaremos a este punto más adelante.

**Figura 8**  
**Tierras comunales otorgadas a comunidades agro-extractivas de Pando**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA y la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

## Cuadro 5

### Avance de la Reforma Agraria en Pando

Grupo de interesados	No.	Superficie (Ha.)
<b>Comunidades agro-extractivas</b>	<b>163</b>	<b>1.919.704</b>
Tituladas	139	1.807.320
En proceso de titulación	24	112.384
<b>Propiedades privadas (a)</b>	<b>978</b>	<b>288.824</b>
Menos de 50 ha	252	5.105
50-100 ha	320	18.487
100-500 ha	300	105.175
500-1.000 ha	46	33.003
1.000-2.500 ha	48	73.026
Más de 2.500 ha	12	54.028
<b>Demandas de barraqueros (b)</b>	<b>237</b>	<b>1.535.790</b>
Menos de 1.000 ha	62	22.052
1.000-5.000 ha	84	203.544
5.000-10.000 ha	46	346.209
10.000-15.000 ha	17	211.406
15.000-30.000 ha	20	396.451
Más de 30.000 ha	8	356.127
<b>TCO tituladas</b>	<b>2</b>	<b>432.899</b>
Yaminahua Machineri	1	25.315
TIM II	1	407.584
<b>Concesiones forestales</b>	<b>14</b>	<b>1.236.793</b>
<b>Áreas protegidas</b>	<b>2</b>	<b>821.054</b>
<b>TOTAL asignado</b>		<b>6.235.063</b>
<b>SUPERFICIE TOTAL</b>		<b>6.382.700</b>

*a) Incluye parcelas tituladas a nombre de barraqueros como propiedades privadas. b) Demandas de barraqueros bajo consideración como concesiones castañeras. Elaborado por los autores con base en datos no publicados del INRA suministrados en enero de 2008.*

*Fuente: Elaboración propia con base en información no publicada del INRA suministrada en enero de 2008.*

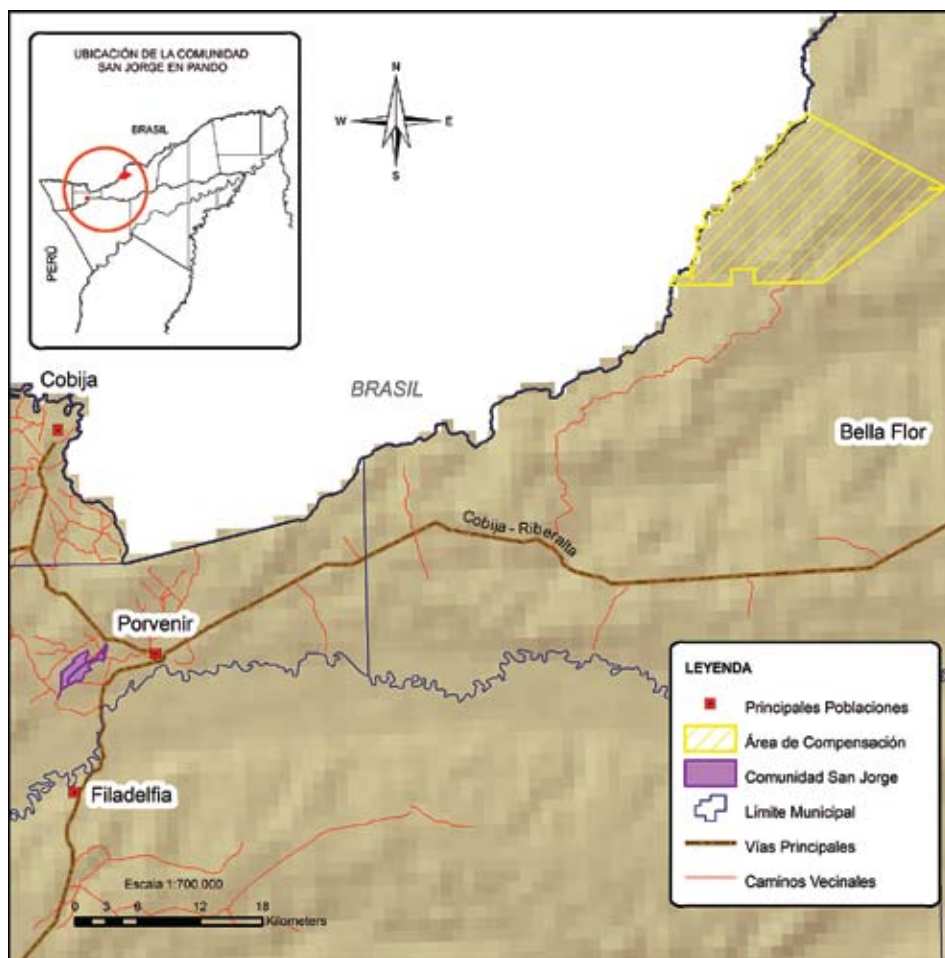
La titulación de tierras comunitarias parece haber creado propiedades viables. Al enfocarse en la titulación de comunidades individuales (en su mayoría) y en los bosques que éstas tradicionalmente usaban, el INRA hizo un intento legítimo de mantener las instituciones tradicionales que forman la base de los sistemas de sustento de estas personas. No obstante, hay algunas áreas donde se podrían mejorar los resultados. Antes de abordarlas, sería útil examinar dos casos de comunidades agro-extractivas que han pasado por el proceso de saneamiento y recibido la titulación: San Jorge y Turi Carretera.

San Jorge es un pequeño asentamiento agro-extractivo situado en el municipio de Porvenir, a unos 22 kilómetros de Cobija, la capital departamental. La comunidad consta de 59 personas agrupadas en siete familias. Puesto que el asentamiento está a sólo siete kilómetros del camino asfaltado, los residentes cuentan con buen acceso durante todo el año, lo que añade valor a su propiedad. La accesibilidad hace posible que los adultos de la comunidad busquen empleo en la capital departamental o en la población cercana de Porvenir. Hasta 2007, la comunidad sólo abarcaba 593 hectáreas. Ese año, se le otorgó el título de una compensación de 22.764 hectáreas junto con tres comunidades vecinas. Hasta ahora, no se sabe cómo usarán esta nueva área o qué beneficios derivarán de la misma, puesto que está situada lejos de la comunidad, dentro de otro municipio (Figura 9).

Los fundadores de San Jorge llegaron en 1974, desde el pueblo de Cachuelita, situado a pocos kilómetros al sur sobre el río Tahuamanu. El área había sido abandonada por un barraquero y estaba disponible para el asentamiento. Durante un periodo de dos años, un total de diez familias se asentaron conjuntamente, la mayoría de las mismas estaba emparentada o era amiga de los fundadores de la comunidad anterior. En 1976, el gobierno comenzó a formalizar los derechos de propiedad en la zona y las familias residentes convencieron al técnico que demarcara parcelas más grandes, otorgando a cada una de las diez familias superficies de entre 80 y 100 hectáreas. En 1992, las familias recibieron los títulos definitivos de sus parcelas como propiedad privada. La titulación era un objetivo que se había buscado durante mucho tiempo pero, en los años siguientes, tres de las familias originales vendieron sus parcelas a personas que no pertenecían a la comunidad.

En 2001, las siete familias restantes decidieron inscribir su comunidad como OTB ante el gobierno municipal de Porvenir. Puesto que el INRA estaba comenzando el saneamiento, se ofreció a las familias de San Jorge la oportunidad de convertir sus títulos individuales en un título comunal. A diferencia de otros pueblos rurales que deseaban obtener tierras privadas, estas familias aceptaron la propuesta. En opinión de los residentes, un título comunal permitiría a los vecinos proteger mejor sus tierras de avasallamientos, lo cual es una consideración importante en vista de que muchos de los residentes trabajaban en otras partes y su tierra era de fácil acceso. Probablemente tuvo mayor importancia el hecho de que el título comunal ofrecía la oportunidad de recibir tierras adicionales. Las parcelas individuales de la comunidad eran grandes, según las normas para pequeños propietarios, pero las familias no contaban con tierra suficiente para sus hijos.

**Figura 9**  
**Localización de la comunidad de San Jorge**



*Fuente: Elaboración propia con datos del INRA .*

Cuando la comunidad recibió su título comunal definitivo, en 2007, los residentes se enteraron de que estaban recibiendo un área de compensación de 22.764 hectáreas pero con titulación mancomunada con las comunidades Cachuelita Alta, Cachuelita Baja y San Pedro. El área está situada a unos 70 kilómetros de la comunidad sobre la frontera con el Brasil. No hay acceso caminero desde el lado boliviano, por lo que el traslado a la zona requieren de casi un día de viaje, cubriéndose la mitad del trayecto a pie.

Si bien el título está a nombre de la comunidad, en la práctica será difícil que las familias asuman el control y se beneficien del área de compensación. Aparte de su inaccesibilidad, el área de compensación también está demandada por otros actores. Un barraquero local controlaba el bosque y ha trabajado con madereros locales a fin de elaborar uno de los pocos planes de manejo forestal para tierras privadas en Pando. Debido a la inversión, es poco probable que el barraquero renuncie a sus *derechos* sin luchar. Cuando los residentes de San Jorge visitaron el lugar se enteraron de que el bosque estaba lleno de otros campesinos asentados en el bosque. Entre éstos se incluyen ex zafreiros de Riberalta, colonos procedentes de la zona andina y siringueros de Brasil que habían cruzado la frontera. El INRA emitió una orden de desalojo de estas familias, pero con poco efecto y no se sabe si la policía intervendrá para sacarlos. Una de las familias de San Jorge, en lugar de esperar la ayuda del gobierno, compró un castaño de uno de los ocupantes ilegales.

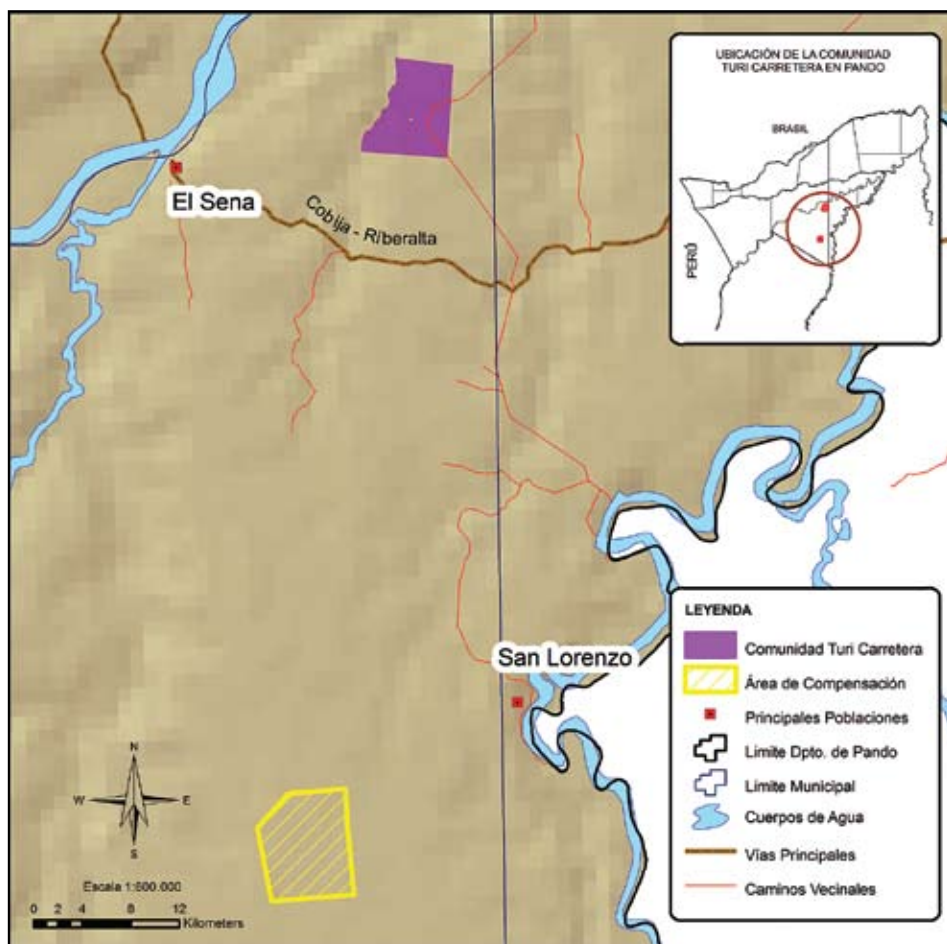
Si las familias de San Jorge son capaces de ocupar el área de compensación, queda por verse cómo administrarán la propiedad con las otras tres comunidades. Será un asunto complicado tomar decisiones respecto a las divisiones internas, así como lograr acuerdos con todas las familias de las otras comunidades. También es probable que algunos de los ocupantes ilegales se rehúsen a abandonar las tierras. Con un grupo tan heterogéneo de residentes, las posibilidades de conflicto son altas.

Turi Carretera es una pequeña comunidad agro-extractiva situada en el centro de Pando. Está ubicada a unos 15 kilómetros al norte del Sena, la capital del municipio, aunque la distancia por camino se aproxima a los 50 kilómetros. La comunidad está completamente rodeada por la Tierra Comunitaria de Origen Multiétnico II (más conocida como TIM II), pero sus residentes no son indígenas. La comunidad recibió la titulación de una propiedad de 4.065 hectáreas y, posteriormente, un área de compensación adicional de 6.000 hectáreas (Figura 10). Existen 90 habitantes, distribuidos en 14 familias.

El bosque donde está asentada la comunidad fue parte anteriormente de una barraca de propiedad de una de las familias barraqueras más poderosas del norte de Bolivia. Los residentes de la comunidad trabajaron en la barraca hasta la década de 1980, en la que los precios de la goma colapsaron y el barraquero perdió el interés y dejó a las familias libradas a su propia suerte. Puesto que continuaron ocupando y trabajando el bosque, las familias comenzaron a considerarse como una comunidad. En 1995, solicitaron y recibieron reconocimiento formal como OTB en el municipio del Sena, con veinte familias y una población de 115

personas. Posteriormente, cuando la comunidad solicitó ser incluida en el proceso de saneamiento como comunidad agro-extractiva, el barraquero regresó y amenazó a las familias, haciéndoles saber que también estaba interponiendo una demanda ante el INRA por las mismas tierras. Como resultado de esta confrontación, doce familias abandonaron la comunidad.

**Figura 10**  
**Ubicación del área comunal de Turi Carretera y el área de compensación**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA.*

Debido a que la demanda también se superponía con una demanda de TCO, el INRA comenzó primero con el saneamiento de la demanda indígena. En 2002, los



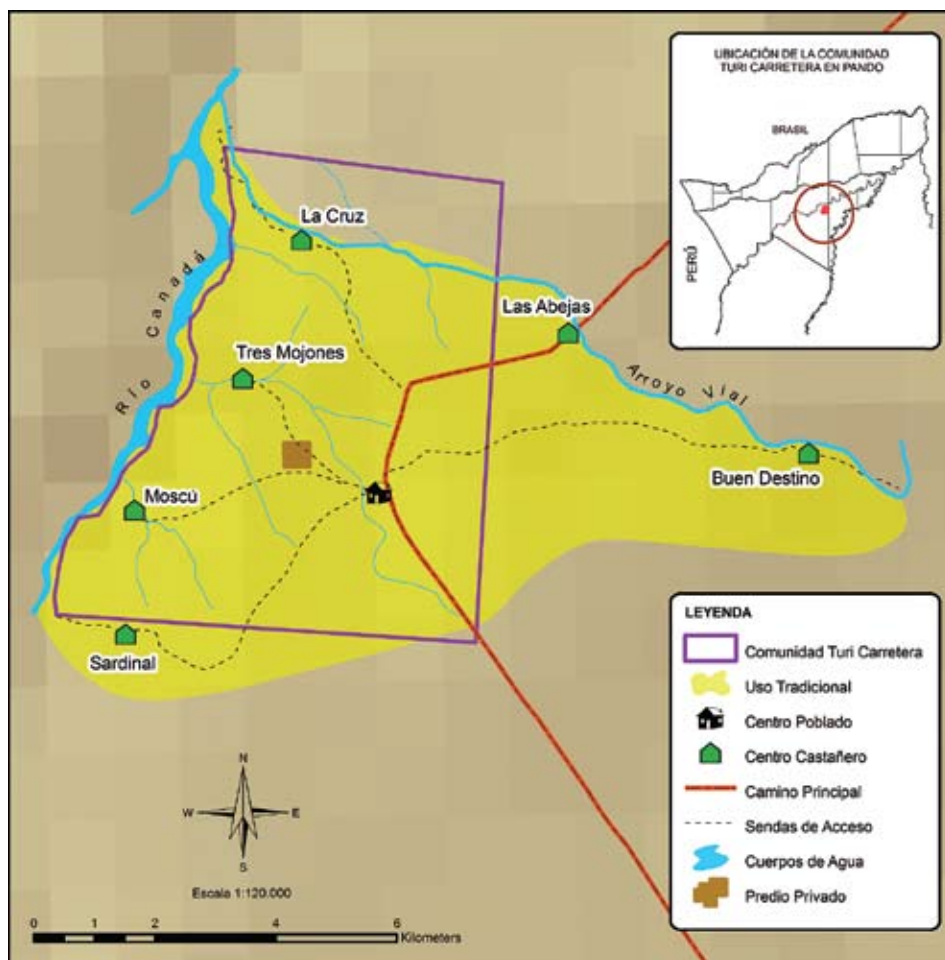
técnicos del INRA visitaron la comunidad colocando cuatro marcadores de límites (mojones) para definir el polígono correspondiente, otorgándole una superficie de 4.065 hectáreas. La demanda del barraquero fue reconocida como propiedad privada de 50 hectáreas denominada Turicito, cerca del centro de la comunidad.

La población de Turi creció hasta llegar a catorce familias. Recién en 2007, la comunidad recibió un área de compensación correspondiente a la población real. Sin embargo, no fue posible hallar tierras adyacentes ya que la TCO que rodea a la comunidad ya había sido titulada. Por lo tanto, el INRA, sobre la base de mapas elaborados en Cobija, demarcó un área de 6.000 hectáreas de bosque a unos 40 kilómetros directamente al sur. El área de compensación no está cerca de ningún camino o río, razón por la que el acceso es extremadamente difícil. En la época en que se efectuaron los trabajos de campo para este estudio (septiembre de 2007), los residentes no habían visitado aún el área y no sabían si el área era rica en recursos o si estaba ocupada por otras familias (Figura 11).

Después de recibir la titulación, las familias notaron varios problemas en su polígono original, además de ser demasiado pequeño para sustentar a todas las familias residentes. Comenzaron a surgir conflictos con la comunidad indígena vecina de Santa Trinidad, situada al norte. Tradicionalmente, el límite entre las comunidades había sido el arroyo Vial; sin embargo, los técnicos del INRA no usaron esta referencia natural como lindero, más bien, colocaron dos marcadores al norte del mismo. Las familias de Turi pensaron que los límites del nuevo polígono les daba el derecho de extraer castaña al norte del arroyo, pero se encontraron con resistencia de las familias de Santa Trinidad que habían trabajado, tradicionalmente, en estos bosques. Inicialmente, las familias de Turi no estaban interesadas en negociar con las de Santa Trinidad, pero, posteriormente, durante un ejercicio de mapeo participativo, se dieron cuenta de que tres de los seis centros castañeros estaban ubicados fuera de su polígono y en tierras pertenecientes a la TCO (Cronkleton *et al*, 2008). Un centro estaba varios kilómetros fuera del polígono. Con los nuevos límites, la comunidad había perdido, en realidad, más bosque del que había ganado en el área situada al norte de arroyo vial (Mapa 12).

Desde los primeros conflictos, las áreas de uso de recursos de las familias de Turi Carretera y Santa Trinidad se han revertido al status quo previo a la reforma puesto que los límites imaginarios, definidos por el INRA no son considerados puntos de referencia importantes.

**Figura 11**  
**Ubicación del polígono de propiedad y el área de uso tradicional de Turi Carretera**



Fuente: Elaboración propia con datos relevados en campo.

### *Manejo comunal de recursos por parte de las comunidades agro-extractivas*

Los resultados en general han sido muy beneficiosos para las comunidades agro-extractivas en lo que se refiere al fortalecimiento de la seguridad de los derechos de propiedad de estos actores forestales. Dichos resultados han creado condiciones propicias para el manejo comunal de recursos. Las decisiones tomadas por el Estado

han apoyado a las comunidades que viven en el bosque, aunque existen algunos problemas que deberían resolverse.

### *Límites y escala de las comunidades agro-extractivas*

Si bien llevó años, la interpretación y la implementación de la reforma de tenencia en el norte del país constituye un intento de adaptar las propiedades otorgadas a los medios de vida consuetudinarios de los beneficiarios. Las 500 hectáreas por familia se aproximan al área de bosque usada por los hogares extractivistas y tenía como objetivo garantizar que las familias beneficiadas pudieran continuar manteniendo este modo de sustento. El INRA podría haber adoptado una estrategia similar a la usada en las TCO y simplemente demarcar grandes polígonos en los que se acomodarían grupos de comunidades. En cambio, la estrategia de abordar las demandas individuales de las comunidades e intentar definir el área forestal que éstas usaban tradicionalmente, se asemeja más al paisaje percibido por los grupos de interesados comunitarios. Sin embargo, la titulación de tantas comunidades, a menudo en regiones remotas y de difícil acceso, no fue fácil, habiendo surgido problemas derivados de algunas decisiones tomadas durante la implementación.

### *Incongruencias entre las propiedades y el bosque usado tradicionalmente*

Después de haberse titulado los polígonos, varias familias se enteraron de que sus castañales estaban fuera del polígono de la comunidad o, en algunas ocasiones, las comunidades se dieron cuenta de que los límites de su propiedad abarcan bosques usados, tradicionalmente, por comunidades o barracas vecinas. Las incoherencias entre los nuevos derechos legales superpuestos sobre usos consuetudinarios crearon conflictos donde éstos no existían, conllevando a la continuidad de la inseguridad jurídica o derivando, incluso, en violencia (*El Deber*, julio de 2005).

Las disputas producen incertidumbre acerca de qué normas tuvieron precedencia. Contar con un título legal sirve de poco consuelo si otros actores impugnan la legitimidad de dicho título, continúan usando recursos o ignoran los nuevos límites. Dichos problemas generan amenazas reales para los medios de vida de las familias de la región, basados en la actividad extractiva. Cuando los límites cortan los mosaicos de derechos consuetudinarios de tenencia de árboles, las familias pueden quedar separadas de los recursos que brindan la base para su sustento.

Incluso cuando se han emitido títulos definitivos para los polígonos, el Estado todavía puede desempeñar un rol en la mediación de conflictos. En aquellos casos

donde los errores involucraron a comunidades o barracas aledañas, el Estado debería promover mecanismos de mediación tales como la Comisión de Conciliación, Arbitraje y Resolución de Conflictos (CCARC), creada en 2004, durante el gobierno del presidente Mesa. Dichos esfuerzos deberían enfatizar soluciones prácticas, aceptadas por los participantes y documentadas públicamente. En los casos en que los bosques de uso consuetudinario estén fuera de los polígonos de tierras fiscales, se debería reconocer los derechos de las comunidades sobre estos bosques, ya sea mediante la modificación de los límites o a través del otorgamiento de derechos de concesión para el uso del bosque. Esto es importante para garantizar que las familias rurales no queden separadas de la base de su sustento y, además, para asegurar que los derechos y las responsabilidades de gestión de los bosques productores de castaña estén claramente definidos.

### *Límites complejos derivados de formas irregulares de los polígonos*

Algunas comunidades han recibido polígonos de forma extremadamente compleja, que serán muy difíciles de gestionar. Los polígonos no sólo ignoran los límites naturales, sino que los ángulos peculiares crean fajas estrechas e islas desarticuladas que serán difíciles de usar y, aun, reconocer en el terreno. La figura 12 ilustra algunas de las propiedades más irregulares que se crearon en Pando durante el saneamiento.

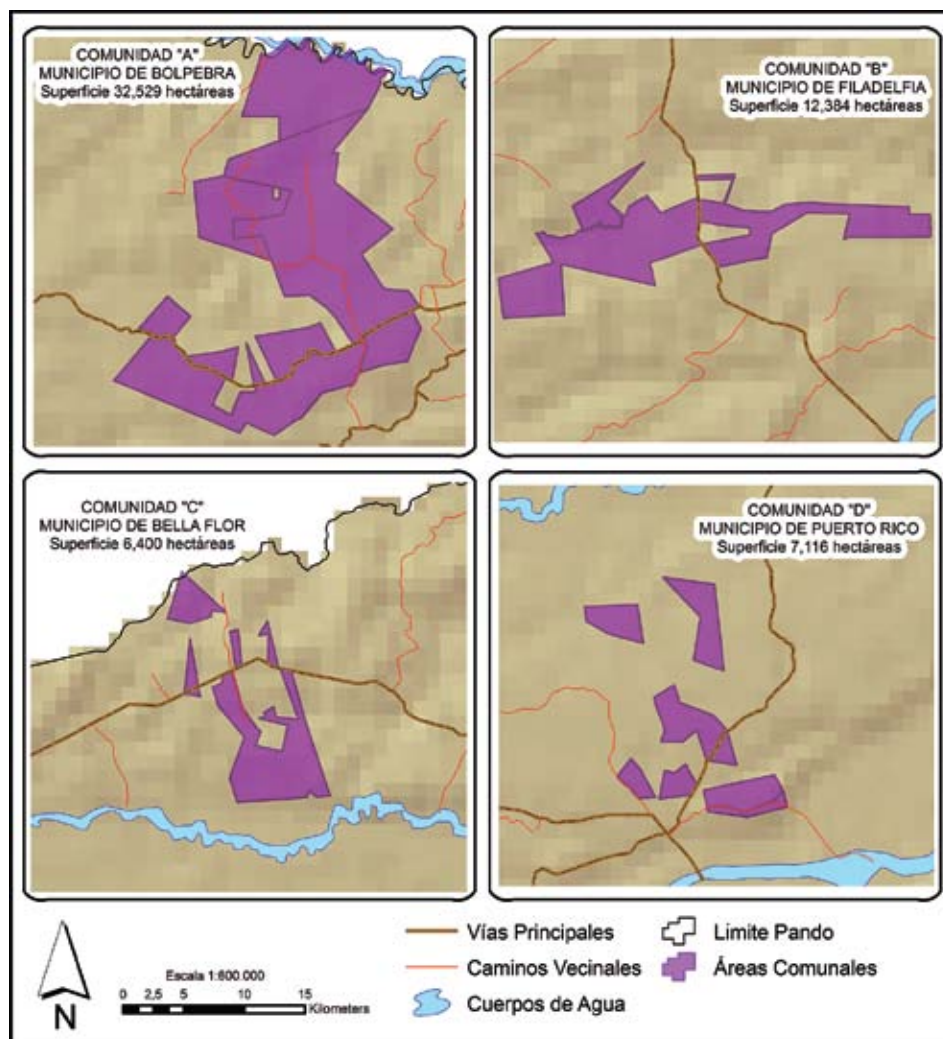
Al parecer, las formas irregulares se originaron cuando el INRA definía un polígono inicial para la comunidad y luego restaba las tierras tituladas anteriormente para otras propiedades. Si bien el mandato del INRA exige que esta entidad respete las propiedades legítimamente tituladas que cumplen los criterios de la FES, parece que el ajuste de algunos límites se podría haber efectuado de modo que se hallen formas más regulares, aceptadas mutuamente por los líderes de las comunidades y los propietarios privados usando, preferentemente, hitos naturales como puntos de referencia para los linderos. Con esto se hubieran demarcado propiedades más fáciles de usar y reconocer y, consecuentemente, con mayor percepción de legitimidad.

### *Áreas de compensación*

La definición de áreas de compensación ofreció la oportunidad de corregir los errores en la titulación y garantizar que se titule suficiente tierra a favor de las comunidades. No obstante, algunas decisiones parecen haberse tomado más por conveniencia que para garantizar la funcionalidad. En el caso de las comunidades para las que no se pudo hallar tierras colindantes, el INRA no tuvo otra alternativa que demarcar terrenos en otro lugar. Sin embargo, es poco probable que la asignación

de tierras en áreas remotas, sin efectuar levantamientos en el terreno, y la agrupación de pequeñas comunidades para que compartan extensas áreas de compensación, produzcan soluciones viables para los beneficiarios previstos.

**Figura 12**  
**Polígonos irregulares titulados a favor de comunidades agro-extractivas**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA.*

De 163 comunidades, 36 han recibido áreas de compensación no aledañas, situadas lejos y desconocidas para ellas. Peor aún, doce de las comunidades más pequeñas se han ubicado en cinco grupos para recibir áreas mancomunadas de compensación. Estas disposiciones aumentan la complejidad de gestión para los recipientes. No sólo las propiedades están lejos y son desconocidas, sino que estas familias deberán gestionar el bosque con familias de otras comunidades con las que interactúan con muy poca frecuencia.

Al demarcarse algunas áreas de compensación desde oficinas urbanas, en lugar de hacerlo mediante pericias de campo, las propiedades probablemente tendrán un valor dudoso. Si las áreas cuentan con bosques ricos en castaña y suelos fértiles, la tierra probablemente será ocupada por otros. Si la tierra no está ocupada, posiblemente existan razones como, por ejemplo, inundaciones periódicas, inaccesibilidad o recursos de poco valor.

### *Divisiones internas*

Los nuevos derechos de tenencia sólo definen los límites externos de las propiedades, dejando las decisiones acerca de las divisiones internas y la distribución de recursos a los usos consuetudinarios y las preferencias de los residentes. Probablemente, sería mejor que el Estado no trate de definir dichos límites. No obstante, hay una gran confusión respecto a este punto entre los residentes de las comunidades, puesto que algunos creen, erróneamente, que el INRA volverá para demarcar las divisiones internas. Estas falsas expectativas generan inseguridad, ya que las familias no saben si mantendrán el control de sus recursos si los límites se reacomodan.

Asimismo, debido a las directrices que el Estado usó para determinar el tamaño de las comunidades, muchas familias quieren saber dónde están situadas sus 500 hectáreas. A falta de otros ejemplos, a menudo éstas suponen que la única opción consiste en demarcar una cuadrícula de propiedades de forma regular. Sería difícil situar los castaños en parcelas rectangulares definidas ordenadamente. Los árboles de castaña no están distribuidos uniformemente y su densidad y productividad son más importantes que el área abarcada. Por lo tanto, la división del paisaje en parcelas de 500 hectáreas no conllevará a una distribución equitativa de los recursos del bosque. Más aún, la falsa expectativa de que el proceso de titulación delimitaría parcelas individuales ha introducido otro modelo de propiedad privada a nivel individual –si bien un modelo ficticio basado en la interpretación errónea de la ley– que se contrapone con la tenencia existente de árboles y el título comunal conferido por el Estado. Esto produce una incertidumbre que socava las normas consuetudinarias de acceso, puesto que los residentes no están seguros de que se les otorgue derechos formales sobre los recursos actualmente en uso.

Como solución, se podrían hacer más esfuerzos para identificar y divulgar opciones y técnicas (por ejemplo, mapeo y documentación de la tenencia de árboles), de modo que las comunidades puedan definir límites internos que satisfagan sus necesidades de acuerdo a sus condiciones.

### *Confusión en torno a la membresía*

A nivel local, las comunidades generalmente no tienen problemas para determinar quién es y no es miembro de la misma. Sin embargo, el asunto no siempre es tan claro en los documentos formales de titulación. Dadas las demoras de la Reforma Agraria, las listas de familias incluidas en los documentos de titulación comunal no siempre coinciden con las familias que viven en las tierras. Los cambios ocurren debido a la dinámica natural de las comunidades: algunas familias se trasladan a otros lugares, otras llegan, se forman nuevas familias. A menudo, los hogares que forman las comunidades no saben que existen incongruencias entre quién vive en la comunidad y quién está recibiendo la titulación

Un problema radica en que cuando los títulos se emiten, los titulares de los derechos mencionados no necesariamente corresponden con los residentes actuales. Siempre y cuando sea posible, se debe llevar a cabo un esfuerzo para actualizar las listas antes de emitirse el título. Los miembros de la comunidad no pueden vender sus derechos a otros. Sin embargo, en la práctica, las familias que desean abandonar la comunidad pueden efectuar la venta de “mejoras” (es decir, su vivienda, terrenos desmontados, pasturas). El comprador puede entonces ocupar y trabajar el área de bosque que había sido utilizada tradicionalmente por el dueño original. El Estado debería elaborar procedimientos administrativos que permitan que los residentes hagan ajustes en la documentación jurídica que reflejen los cambios legítimos suscitados en la composición de las comunidades. A la vez, los procedimientos deberían posibilitar la supervisión gubernamental de las transacciones, a fin de garantizar que las tierras tituladas comunally a nombre de pequeños propietarios no terminen concentradas en manos de individuos o empresas.

### *Capacidad institucional*

La manera en que la tierra se ha distribuido y titulado ha originado propiedades en las que los recipientes tendrán la capacidad institucional para gestionar sus recursos comunes. Esto se debe a que las propiedades se asemejan mucho al modelo institucional preexistente para el uso de recursos. Sin embargo, las comunidades, como instituciones organizativas y administrativas, tienden a ser relativamente

débiles. En cierta medida, éstas siguen siendo colectividades de individuos que carecen de experiencia para trabajar en conjunto. Un factor clave para la fortaleza de las instituciones comunitarias se deriva de los acuerdos que han surgido dentro del sector castaño. Las instituciones consuetudinarias que definen el acceso a los recursos, la exclusión de personas que no pertenecen a la comunidad y las prácticas para vincularse con los mercados brindan marcos que dan forma a la interacción de los grupos locales de interesados. Éstos son duraderos. En algunos casos, los derechos tradicionales de acceso a la castaña se antepone a los nuevos derechos jurídicos de propiedad cuando las nuevas reglas formales llevan a que las familias pierdan el control de los recursos que forman la base de su sustento. Si bien ahora el sistema mantiene la integridad del recurso comunitario, si el sector castaño colapsara, muchas de las instituciones locales también se desarticularían. Este escenario causa preocupación en vista del historial de ciclos de auge y caída de la región.

Las OTB son nuevas y carecen de experiencia, recursos y mandatos amplios. Estas organizaciones se crearon para facilitar la inclusión de puntos de vista locales en la planificación y la toma de decisiones de los gobiernos municipales, pero no cuentan con muchos atributos definidos para aportar a la gobernanza a nivel de las comunidades. Se necesitan programas de fortalecimiento de capacidades que faciliten la definición de roles para las OTB en la gobernanza local de los recursos naturales, la mediación de conflictos y la administración. La formulación de normas y reglamentaciones, a nivel local, debería surgir de procesos locales a fin de garantizar que éstas respondan a las necesidades y capacidades de la comunidad, en lugar de tratar de introducir modelos uniformes desde arriba.

### **Colonos campesinos en el norte de La Paz**

El norte de La Paz constituye quizás la última frontera de las tierras bajas de Bolivia, donde se ha asentado un número importante de colonizadores en pequeñas parcelas, algunos de los cuales han obtenido derechos de propiedad individuales sobre sus tierras y otros han adquirido esos derechos de forma colectiva. Aunque el área ocupada por los colonos es relativamente pequeña, considerando el conjunto de la región, es posible que su número se incremente con el tiempo. Tradicionalmente la región ha sido ocupada por poblaciones indígenas y productores ganaderos de mediana escala y también se han otorgado derechos forestales en concesiones a empresas y ASL. Esta sección analiza los impactos de la reforma de tenencia de la tierra asociada a la regularización de la propiedad de la tierra, para los medios de vida y el uso del suelo y los bosques, pero con énfasis únicamente en los pequeños parcelarios.

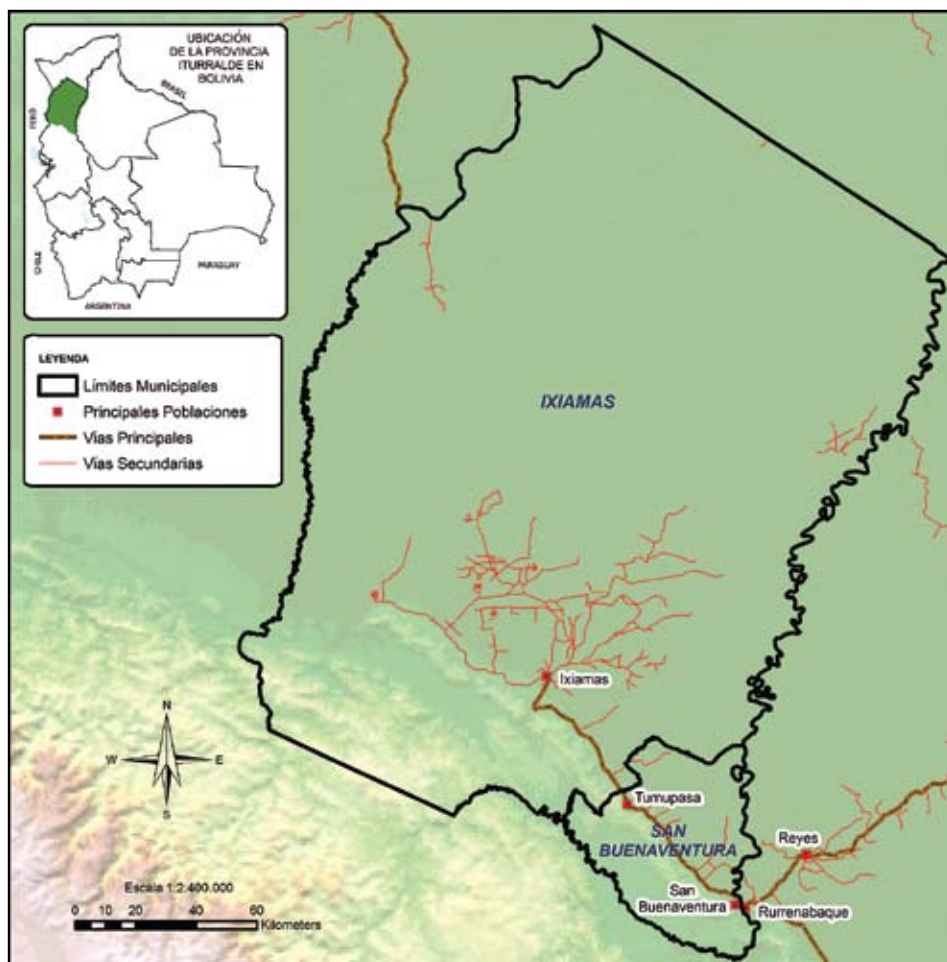


Lo que se denomina aquí como norte de La Paz corresponde a la provincia Abel Iturralde, que es la provincia más grande del departamento, con una superficie de 39.865 km<sup>2</sup> (Figura 13). Limita al oeste con Perú, al norte el río Madre de Dios la divide con el departamento de Pando y, al este, el río Beni la divide con el departamento del mismo nombre. La provincia está formada por los municipios de Ixiamas y San Buenaventura. Los poblados urbanos principales son San Buenaventura y Tumupasa, en el municipio de San Buenaventura, e Ixiamas en el municipio del mismo nombre. Este último pueblo es la capital de la provincia. El principal camino de conexión de la zona es el camino que cruza la provincia vinculando el centro urbano de San Buenaventura, con los de Tumupasa e Ixiamas. Ixiamas está situada a 550 kilómetros de la ciudad de La Paz.

La provincia Iturralde está poco poblada siendo que tiene sólo 11.828 habitantes, según el último censo de población de 2001 (INE, 2001). El municipio de San Buenaventura es el más poblado con 6.203 habitantes, mientras que el de Ixiamas tiene sólo 5.625 habitantes. Un 80% de la población de la provincia reside en el ámbito rural y es de origen étnico mixto. Existe una población indígena estimada de 4.500 personas distribuidas en tres grupos étnicos: Tacanas, Araonas y Ese Ejjas. La población no indígena de la provincia, la misma que tiene al menos unas tres generaciones habitando el lugar, desciende de personas que migraron a la región durante los auges económicos generados en torno a la extracción de goma durante fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Sólo en décadas recientes se ha producido una migración de campesinos del altiplano que han llegado a la región en busca de tierras, lo que de alguna manera ha generado ciertos conflictos en torno a la ocupación y posesión de la tierra y uso del bosque.

Iturralde es la provincia más remota e inaccesible del departamento de La Paz. La mayor parte de la provincia tiene acceso sólo por vía fluvial. Aparte de los ríos Madre de Dios y Beni, el río Madidi brinda acceso a la parte central de la provincia, formando una división natural entre las secciones noroeste y sureste de la provincia. La primera sólo es accesible por río, tiene una población menos numerosa y contiene recursos forestales que han estado sujetos a menos intervención. En contraste, la mayoría de la población de la provincia se encuentra en la parte sureste que está mejor vinculada por el camino y, por consiguiente, los bosques en esta parte han sufrido un mayor impacto. Gran parte de la provincia está dominada por bosques tropicales húmedos, habiendo sido un 88% de la superficie clasificada como bosque de producción permanente. También existen extensas áreas de pastizales naturales o pampas. Los suelos tienen poco potencial para la agricultura, pero la región es rica en biodiversidad (CIPTA, 2002).

**Figura 13**  
**Provincia Iturrealde**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la División Política Administrativa de Bolivia del documento del mapa provisional de la comisión interministerial de límites COMLIT; INE, IGM, MDSMA de carácter provisional (2004).*

### *Historia de la ocupación territorial de la región*

La provincia Abel Iturrealde se constituyó en unidad político-administrativa en 1938. En décadas anteriores, sus bosques atrajeron importante interés como área principal de expansión económica relacionada con los auges cíclicos impulsados por la extracción de quinina y goma. A principios del siglo XIX, la región era una fuente importante para la extracción de quina (Fifer, 1970). Posteriormente, en el mismo

siglo, la competencia por el control de los bosques se incrementó. A medida que la importancia del río Beni aumentó como ruta de acceso a los bosques del norte, algunos centros poblados se constituyeron, como Rurrenabaque y San Buenaventura, y la región comenzó a atraer importante flujo de inversionistas y de trabajadores enganchados (Gamarra, 2007).

Esos auges económicos conllevaron a la instalación de establecimientos para el uso de recursos, pero sin alterar drásticamente las características del paisaje. Durante el auge de la goma, los empresarios crearon barracas en lo que hoy es el municipio de Ixiamas, llegando a contar con alrededor de 200.000 estradas gomeras (CIPTA, 2002), aunque estos emprendimientos se debilitaron con el colapso de los precios mundiales del goma hacia inicios del siglo XX (Stoian and Henkemans, 2000). Entre 1907 y 1910, el gobierno boliviano entregó 35 concesiones privadas, las que se convirtieron en haciendas, con un total de 600.000 hectáreas (CIPTA, 2002). Pese a estas dotaciones de tierras, la región se mantuvo como un área marginal y económicamente deprimida en las décadas siguientes. Incluso la Reforma Agraria de 1953 tuvo un impacto muy limitado en la provincia Iturralde.

En la década de 1970, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) destinó brigadas móviles a la región para titular las propiedades existentes en ese tiempo. Dichas brigadas, demarcaron además algunas comunidades del pueblo Tacana en las inmediaciones de los centros poblados de Tumupasa e Ixiamas. No obstante, en ese tiempo primaba una mentalidad agrícola de ocupación de la tierra con importante influencia en los procesos de titulación, por lo que para recibir los derechos sobre las tierras, las poblaciones indígenas tenían que adoptar una identidad campesina, lo que les posibilitaba beneficiarse con la titulación para mantener el control de sus tierras (CIPTA, 2002). Lamentablemente no es posible determinar la magnitud de las tierras tituladas.

Durante la década citada, el gobierno nacional intentó promover la inversión en la región, principalmente fomentando el arribo de migrantes e inversionistas de afuera. Un ejemplo notable de los efectos de esta política fue la creación de la Cooperativa Agrícola Industrial (CAID), conformada por militares, la que en 1971 estableció extensas operaciones ganaderas en las pampas localizadas cerca del centro urbano de Ixiamas. Esto generó grandes conflictos de propiedad puesto que los miembros de la cooperativa demandaron una gran extensión de tierras que se sobreponía a propiedades que habían sido demarcadas anteriormente, aunque no tituladas, por las brigadas móviles. Este hecho derivó en un importante conflicto que se tradujo en una serie de demandas legales, algunas de las cuales no se han resuelto hasta ahora, pese a

que el INRA ha concluido el proceso de saneamiento en la zona y que la cooperativa mencionada ha sido disuelta hace ya varios años.

Adicionalmente, el gobierno de entonces decidió implementar una serie de proyectos en el norte de La Paz. De acuerdo a Paredes (2007), uno de éstos era el Complejo Agroindustrial del Norte (CAN) que pretendía establecer un ingenio azucarero en la provincia para lo que proponía la siembra de 10.000 hectáreas de caña de azúcar, gran parte de la cual sería producida por agricultores independientes en parcelas de 20 a 200 hectáreas, y unas 3.000 hectáreas bajo el control de Cordepaz. Además, el gobierno propuso la construcción de una represa hidroeléctrica denominada “El Bala”, que aprovecharía el agua de la cuenca del río Beni para suministrar energía para el funcionamiento de la agroindustria. Asimismo, en 1976 se propuso un proyecto de colonización dirigida para asentar 10.000 familias campesinas del altiplano y los valles, en un momento en que toda la población de la provincia era de poco más de 5.000 habitantes. Ninguno de estos proyectos se logró implementar con éxito.

El resultado principal de esas acciones de gobierno fue la construcción del camino que conecta San Buenaventura-Tumupasa-Ixiamas, que se inició como parte del proyecto CAN (Paredes, 2007). El camino estimuló la colonización espontánea al ofrecer un corredor de transporte que penetraba a los bosques despoblados. Muchos de los primeros colonos que llegaron a la región constituían campesinos de Chuquisaca y Tarija con experiencia en el cultivo de caña de azúcar. También en esa misma época, 16 empresas madereras se establecieron en la región solicitando alrededor de 1,5 millones de hectáreas en contratos de aprovechamiento de largo plazo. La carretera también estimuló la aparición de varias empresas agrícolas y ganaderas que demandaron tierras en el norte paceño, las que en muchos casos nunca fueron ocupadas puesto que fueron intereses simplemente especulativos los que llevaron a su consecución (Bilbao, 1987).

Para principios de la década de 1990, los pueblos indígenas, en particular los tacanas, iniciaron una serie de denuncias públicas contra las empresas madereras y de la ocupación de su territorio por colonos (CIPTA, 2002). El pueblo tacana participó, en 1991, en la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” que, en 1992, formó el Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA). Esta acción colectiva tuvo una gran importancia en la rearticulación del pueblo tacana en torno a su identidad y en su lucha para obtener tierras y derechos de acceso y uso de recursos. Ese mismo año, el gobierno promulgó varias medidas para limitar el impacto en los bosques y la biodiversidad de la región. Se creó la Reserva Forestal de Inmovilización Abel Iturralde, en la que se designaba una gran parte de la zona como reserva forestal. Ésta tenía el objetivo de evitar más

dotaciones de derechos de propiedad para fines agrícolas o de colonización, y destinar la región para el aprovechamiento forestal por grandes empresas. Posteriormente, en 1995, el gobierno trató de implementar medidas más estrictas de conservación mediante la creación del Parque Nacional Madidi. Este parque fue declarado sobre un área total de 1,8 millones de hectáreas, de las cuales 761.092 se encuentran en la provincia Iturrealde.

La promulgación de la nueva legislación forestal y de tierras, en 1996, ha tenido implicaciones importantes en la economía de la región. En principio, ellas han llevado a una redistribución de los derechos forestales, como se explicará más adelante, con el establecimiento del sistema de concesiones forestales. Asimismo, la legislación de tierras ha permitido la demarcación y titulación de territorios indígenas en el área y ha apoyado procesos de saneamiento y titulación para pequeños parcelarios. Por su parte, la legislación forestal ha permitido el aprovechamiento maderero en propiedades privadas, incluyendo haciendas ganaderas con bosques, pequeñas parcelas de colonos y tierras indígenas. Esto también ha tenido impactos económicos de importancia en la medida en que se ha dinamizado el aprovechamiento comercial de madera (Ibargüen, 2008).

En fechas más recientes, el cambio de política gubernamental con el gobierno de Evo Morales ha propuesto un mayor apoyo a los pequeños propietarios campesinos y a los grupos sin tierra, así como un retorno a la estrategia de mega-proyectos de desarrollo a la par de los de la década del 70. Por ejemplo, en 1996, se ha propuesto la creación del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura (CAISB) para implementar el Ingenio Azucarero del Norte Paceño y objetivos complementarios de promover plantaciones de caña de azúcar, remolacha y palma aceitera, y desarrollar capacidad industrial para la refinación de azúcar y producción de aceites vegetales y biocombustibles. También se han retomado los planes para la construcción del proyecto hidroeléctrico “El Bala”. Además, existen planes para distribuir las tierras fiscales restantes en la región entre campesinos. En la medida en que se implementen estos proyectos se producirán cambios importantes en la región, aunque es posible que ellos queden en el papel como en el pasado.

### *Los actores y sus derechos sobre tierras y bosques*

Como ya se ha mencionado, la nueva legislación de y la Ley Forestal conllevaron cambios en la distribución de tierras y asignación de derechos forestales a diferentes actores que compiten en la región por estos recursos. Hasta mediados de los años 90, los pueblos indígenas tenían sólo siete comunidades con derechos reconocidos sobre la tierra que sumaban un total de 19.437 hectáreas, pasando después a tener cuatro TCOs sobre un total de 995.342 hectáreas. Además, se creó el Parque Nacional

Madidi, que tiene 761.092 hectáreas dentro de la jurisdicción de la provincia. De un total de 600 propiedades privadas sin demarcación ni título se pasó a reconocer un total de 797 predios privados que suman 325.001 hectáreas. De un total de 9 empresas que controlaban 1.060,084 hectáreas antes del cambio de la ley, solamente 399.769 hectáreas fueron convertidas en concesiones industriales (SE, 1997). Hoy en día, hay solamente 6 concesiones madereras con un total de 248.307 hectáreas. Adicionalmente, después de la ratificación de la ley forestal, 7 concesiones municipales fueron definidas para ASL con un total de 111.605 hectáreas. También hay 39 barraqueros con derechos expectaticios para concesiones de PFM con un total de 354.733 hectáreas. El cuadro 6 y la figura 14 ofrecen información detallada sobre la cantidad y localización de estos derechos.

**Cuadro 6**  
**Distribución de tierras por grupo de interesados**

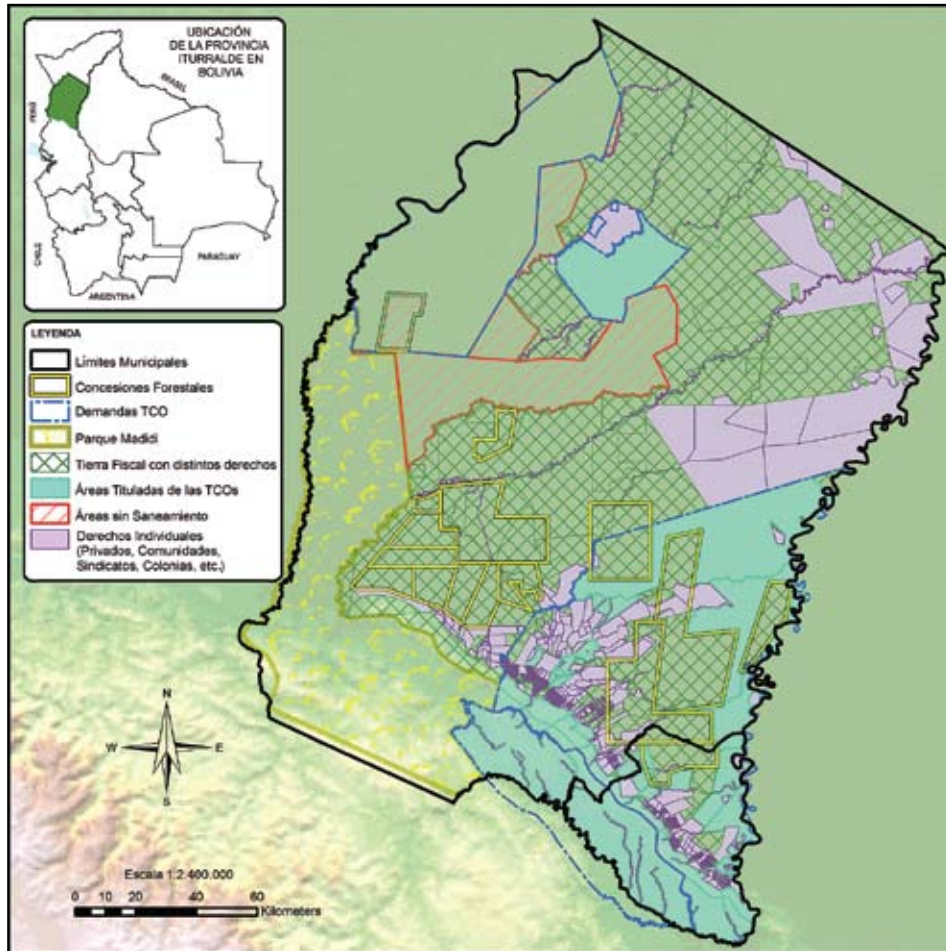
Categoría	Número	Superficie en hectáreas	Porcentaje
<b>Total TCO</b>	<b>4</b>	<b>955.350</b>	<b>24</b>
Tacana I & II	27	714.845	
San José de Uchupiamonas	1	165421	
Araona	1	75.084	
<b>Propiedades</b>	<b>733</b>	<b>325.001</b>	<b>8</b>
Pequeñas	549	19.739	
Medianas	156	75.488	
Grandes	11	47.472	
Comunidades de colonos	32	52.393	
Comunidades agro-extractivas	10	129.909	
<b>Concesiones forestales</b>		<b>714.645</b>	<b>18</b>
A empresas privadas	6	248.307	
A Asociaciones del lugar	7	111.605	
Propiedades agro-extractivas (barracas en proceso de saneamiento) <sup>(a)</sup>	39	354.733	
<b>Tierras fiscales</b>		<b>1.991.545</b>	<b>50</b>
Parque nacional	1	549.498	
Tierras fiscales		937.981	
Tierras en proceso de saneamiento		504.066	
<b>Total</b>		<b>3.986.541</b>	<b>100</b>

*Notas: a) De este total, se han titulado 5.437 hectáreas como propiedades privadas.*

*Nota: En relación a la extensión de las barracas hay una variación con el texto, ya que en éste se incorporan las barracas con derecho propietario en la categoría mencionada.*

*Fuente: Elaboración de los autores con base en información proporcionada por el INRA.*

**Figura 14**  
**Tenencia y uso de la tierra en Abel Iturralde**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA.*

De los tres pueblos indígenas, el tacana está compuesto por 27 comunidades con 3.168 habitantes, los que están representados por el Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA). Esta organización cuenta con dos TCO: la TCO Tacana I, con una extensión de 371.933 hectáreas, y la TCO Tacana II, con 343.301 hectáreas. En 2001, un grupo de 80 personas se separó de CIPTA y formó el Consejo Indígena de Comunidades Tacanas de Ixiamas (CICOTI), los que han demandado 227.000 hectáreas en el norte de la provincia para establecer una nueva TCO. Esta demanda

aún se encuentra en proceso porque el saneamiento no ha concluido en la zona. Puesto que el área demandada por este grupo se encuentra en un lugar bastante distante y las familias no han podido ocupar el área. Otro grupo, localizado en la comunidad San José de Uchupiamonas, está compuesto por 113 familias, con una población total de 705 habitantes, situada en el área de manejo integrado del Parque Nacional Madidi, sobre un área de 211.594 hectáreas (Ibargüen, 2008).

El grupo araona consta de unas 30 familias, con unos 124 miembros (GMI, 2008). Después de la Marcha por el Territorio y la Dignidad (1990), ellos se beneficiaron de una TCO con 75.084 hectáreas, situada en la parte norte de Iturrealde. Finalmente, el tercer grupo indígena de Ese Ejjas, reside en la comunidad de Eyuquivo, cerca del centro urbano de San Buenaventura, pero no han tenido acceso a una TCO. Está compuesto por 37 familias con 170 personas. No están afiliados a la organización indígena regional.

Los ganaderos de la región constituyen un grupo influyente en la política local, representados en la Asociación de Ganaderos de la Provincia Iturrealde, que cuenta con 47 miembros. Al grupo sólo ingresan productores de mediano y gran porte, que tengan al menos 20 hectáreas de pasturas y 20 cabezas de ganado. El hato ganadero de la provincia es de alrededor de 22.500 cabezas (SENASAG, 2007). Alrededor de 80% de los animales están concentrados en manos de unos cuantos ganaderos que usan las extensas pampas situadas al norte del pueblo de Ixiamas (Ibargüen, 2008). En el norte de la provincia también existe un pequeño número de barracas agro-extractivistas. Existen 39 barracas castañeras y sólo una fracción de la superficie demandada por éstas ha sido titulada. La mayoría podría calificar para concesiones de PFNM, una vez que concluya el saneamiento. No obstante, una porción indeterminada de su territorio está impugnada por productores rurales que desean formar comunidades agro-extractivas. También hay colonos de origen extranjero en la región, en su mayoría rusos. Éstos constan de unas diez familias extensas, cada una compuesta por tres a cinco familias nucleares.

El grupo más numeroso de la provincia está formado por campesinos con parcelas de tierra de 50 hectáreas en promedio. Ellos cuentan con títulos individuales o colectivos. Dentro de este grupo, hay residentes nacidos en Iturrealde, pero la mayoría son colonos que han migrado desde lugares situados fuera del departamento. Ellos ocupan un área aproximada de 70.000 hectáreas. Existen dos organizaciones de colonos, la Federación Especial de Productores de la Provincia Abel Iturrealde (FESPAI), que articula a seis centrales, compuestas por un total de 46 comunidades (FESPAI, 2007), y la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de La Paz (FSUTCLP), con sólo cuatro comunidades afiliadas, compuestas por residentes



nacidos en Iturrealde, así como por algunas familias de colonos que se han separado de FESPAI. La primera es relativamente influyente, mientras que el nivel de influencia de la segunda es limitado.

Las empresas madereras con concesiones son quizás el principal actor forestal. De las nueve empresas que recibieron derechos de concesión, únicamente seis empresas se encuentran operando en el norte de La Paz. Asimismo, de manera simultánea a las grandes industrias, se han creado siete ASL, todas ellas ubicadas en el municipio de Ixiamas sobre 111.605 hectáreas (Ibargüen, 2008). Finalmente, una cantidad de pequeñas empresas y madereros individuales han llegado a la región a competir por los recursos forestales usualmente de forma informal.

### *El avance de la colonización en el norte paceño*

La ocupación territorial de la provincia Iturrealde por parte de los colonos es un proceso que se inicia en la década de 1970 y 1980 con el establecimiento de manera individual o colectiva de algunas personas, aunque todavía en reducido número. Estos flujos se incrementan en la década de 1990 a consecuencia de la conclusión de la carretera entre San Buenaventura e Ixiamas, que fue iniciada en 1976 y finalizada en 1991 (Ibargüen, 2008). Esta ocupación, sin embargo, ha sido realizada por distintos grupos de población bajo distintas condiciones históricas y legales. Ese proceso puede ser mejor entendido al considerar dos grupos distintos que intervienen de forma diferente en el mismo. Estos están constituidos por los pobladores lugareños y por los inmigrantes colonos.

El primer grupo de *pobladores del lugar* es la población que nació en la provincia, usualmente descendientes de la primera generación de migrantes. Este es un grupo poco numeroso y sus chacos han sido establecidos en las cercanías de los pueblos de Ixiamas, Tumupasa y San Buenaventura. No se preocuparon por legalizar sus propiedades por una diversidad de factores, como la abundancia de tierra no ocupada y la distancia con las oficinas estatales encargadas de la legalización. Entre inicios de la década de los años 90 y la actualidad, este grupo se disgregó utilizando diferentes estrategias.

Una porción de esta población se consolidó como propietarios en las áreas urbanas de los pueblos de Ixiamas, San Buenaventura y Tumupasa, donde hasta finales de la década de 1990 se seguían desarrollando actividades agropecuarias pero actualmente ellas han pasado a ser ocupadas por viviendas e instalaciones de servicios o industriales (por ejemplo, hoteles, aserraderos, secadoras de arroz, entre otros) quedando pocas parcelas o lotes en los que se desarrollan actividades agropecuarias. Entonces, mucha de

la población que ocupaba estas tierras intentó adquirir tierras en nuevas comunidades o se incorporaron a la actividad comercial. Actualmente, existen muchas parcelas individuales en los entornos de las áreas urbanas de Ixiamas y San Buenaventura (Figura 15). Otra porción de esta población, principalmente la de origen tacana, se incorporó a las comunidades localizadas dentro de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO-Tacana I), las que prácticamente rodean las áreas urbanas, e incluyen al pueblo de Tumupasa. Además, ellos se constituyeron en miembros de los grupos que demandaron las ASL y también consiguieron tierra en calidad de propiedad individual a partir de 2003. Como resultado de esto, se formaron comunidades como Siyaya, Nuevo Amanecer e Iturralde, al norte del pueblo de Ixiamas, que tiene un aproximado de 150 miembros y una extensión de 8.037 hectáreas entre las tres y la comunidad El Porvenir, localizada en la parte norte del pueblo de San Buenaventura, sobre lo que fueron las antiguas tierras del proyecto Agroindustrial San Buenaventura, con 132 miembros abarcando 5.300 hectáreas (Ibargüen, 2008).

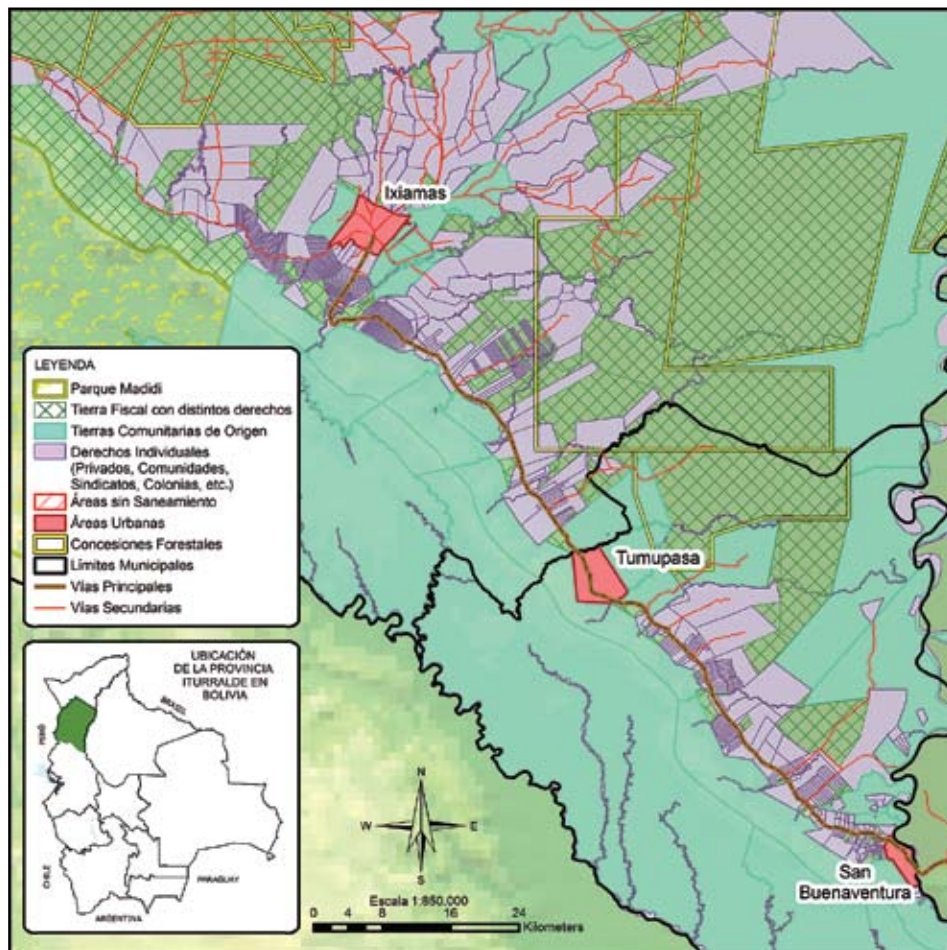
La adquisición de las tierras por parte de los miembros de las comunidades citadas más arriba se ha dado utilizando su prerrogativa de *gente del lugar* y la capacidad que tienen para presionar al INRA a través de las instituciones públicas regionales. Aunque esas comunidades han sido tituladas de forma colectiva, ellas ya han sido parceladas en lotes de 50 hectáreas aun antes de que saliera su título. La ocupación de estas comunidades es todavía incipiente ya que sus miembros consideran que no tienen las condiciones de acceso y de equipamiento (por ejemplo, agua, viviendas y escuela). En el caso de la comunidad de El Porvenir, sólo una tercera parte del total de sus miembros ha empezado a desarrollar alguna actividad agrícola, aunque ha vendido mucha de la madera disponible en sus lotes a las empresas madereras. Sin embargo, posiblemente una gran parte de las especies valiosas de esos bosques (mara, cedro y roble) ya habían sido aprovechadas por madereros antes del establecimiento de estas comunidades.

El segundo grupo está conformado por migrantes de fuera de la provincia o que se van desprendiendo de las comunidades más antiguas. Este grupo se ha establecido en la provincia entre la segunda mitad de los años 70 e inicios de los 90. Las primeras comunidades en establecerse fueron San Isidro y Santa Ana, establecidas en las cercanías de San Buenaventura y Tumupasa, respectivamente. Otras, como la comunidad 30 de agosto y Asai, se encuentran en las cercanías de Ixiamas.

Entre 1990 y 1995 se establecieron las comunidades de Sacariapo Alto y Bajo, Tacaso, Piedras Blancas y Undumo, entre otras, las que inicialmente fueron conformadas por colonos llegados de asentamientos antiguos localizados en Caranavi

y Palos Blancos, y por población dispersa que llegó atraída por la construcción del camino a Ixiamas. Estas comunidades no tuvieron inconvenientes para encontrar tierra disponible donde asentarse y de acceso fácil a los centros poblados. Dos terceras partes del total de las comunidades han sido establecidas después de 1995, entre ellas Nueva Jerusalén, Santa Anita y Esmeralda, en las cercanías de San Buenaventura, y otras como Oro Iriama, Nueva Belén, Mendizábal, Undumo y Piedras Blancas. Algunas de estas comunidades están recién en proceso de consolidación puesto que apenas cuentan con uno o dos años de asentamiento.

**Figura 15**  
**Tenencia de la tierra en la zona sur de la provincia**



Fuente: *Elaboración propia con datos del INRA.*

En este grupo llama la atención la formación de comunidades como las de El Tigre y Chijitina Chico, que son las únicas que se establecen como dotaciones extraordinarias, es decir, como asentamientos planificados por el INRA. La primera, establecida en 1999, es un asentamiento consolidado. Por su parte, Cachichira Chico cuenta con tierra asignada pero todavía está en proceso de ser ocupada. La comunidad de Puerto Ruso y Bajo Undumo son comunidades habitadas por población de origen t' siman que se asentaron en el año 2000 y se encuentran afiliadas a la FESPAI. Las últimas comunidades mencionadas tuvieron muchas dificultades para encontrar tierra disponible, por lo que se establecieron en lugares de difícil acceso y su titulación ha enfrentado serios conflictos.

En general, el proceso de asentamiento y formación de las comunidades se inicia con la llegada de una o dos personas interesadas en obtener tierra o realizar algún trabajo temporal, lo que le facilita obtener información sobre tierras no ocupadas. Una vez localizada un área de tierra potencialmente disponible, convocan a sus familiares y otros miembros de su comunidad de origen para iniciar la ocupación de las tierras identificadas, constituyéndose éste en el grupo fundador de la comunidad. En ese primer momento, la comunidad está constituida mayormente por hombres solos acompañados de alguno de sus hijos en edad de trabajar. Una vez asentados comienza la ocupación del predio a través del chaqueo, de manera colectiva, de un área no mayor a 10 hectáreas. Esta área es destinada a la producción de alimentos para sostener el grupo durante el primer año y para establecer las primeras viviendas construidas con materiales del lugar. En este proceso, varias comunidades se vieron obligadas a abandonar la tierra que ocuparon y otras tuvieron que realizar más de dos veces este proceso antes de encontrar las tierras para establecerse. Es frecuente que una proporción importante de las primeras familias que llegan a la comunidad la abandonen posteriormente.

Una fase posterior del asentamiento se inicia con dos procesos que se dan de manera paralela y en función de la consolidación de la comunidad. Estos son la parcelación de la tierra de la comunidad y la legalización de la propiedad comunitaria. En relación al primero, la parcelación se da de manera equitativa, usualmente en parcelas de 50 hectáreas y bajo el criterio de que los miembros fundadores tienen derecho a recibir tierra en primera instancia, y que la mayoría de las parcelas tengan acceso al camino. Por su parte, la legalización de la propiedad consiste en el inicio de los trámites para obtener el título de propiedad de la tierra de acuerdo a la legislación vigente. Ésta se dio de forma individual o colectiva hasta 2005 y, posteriormente, de forma colectiva con la aprobación de la Ley 1715, en 2006. Los estatutos de la

comunidad fueron elaborados por abogados del lugar y, en algunos casos, puestos a conocimiento del juez agrario de la provincia.

Una vez estabilizada la comunidad, en las comunidades más alejadas de los centros poblados se construye por lo general un *centro urbano*, donde se localizan las viviendas y las obras de equipamiento comunal con un orden que no tiene un patrón establecido. En el caso de las comunidades más cercanas a los centros poblados algunos de sus miembros realizan la construcción de sus viviendas en cada parcela o sólo ocupan sus parcelas para la actividad agropecuaria porque prefieren vivir en el pueblo. No obstante, esto tiende a variar dependiendo de la antigüedad del asentamiento. Casi todas las parcelas de tierra en las comunidades antiguas están siendo ocupadas e incluso existe un considerable número de familias que no tiene parcela propia. En el caso de las comunidades más recientes, existe una porción significativa de parcelas que tienen dueños nominales y no son ocupadas, y otras que aún no tienen propietario.

El proceso descrito de ocupación del espacio por parte de los pequeños parcelarios tiene algunas variantes que pueden ser consideradas como estrategias colectivas o individuales para ampliar la tenencia de tierras. Por ejemplo, se tiene la negociación de la FESPAI con CIPTA para que las tierras colindantes a sus comunidades pasen a poder de las mismas y así lograr que las familias sin tierra, miembros de la FESPAI, accedan a una parcela sin subdividir excesivamente sus predios. Lo mismo ocurre con la demanda de las mujeres organizadas en la FESMAI para acceder a parcelas de tierra dentro de las comunidades ya conformadas o en proceso de conformación, principalmente de las mujeres solteras con hijos. Asimismo la FESPAI ha solicitado al INRA 227.000 hectáreas de tierras públicas para atender las demandas de tierra de sus nuevos miembros. No obstante, la forma más común para que las familias amplíen su tenencia de tierra es que consigan hacerse dotar de una o dos parcelas más a nombre de alguno de los miembros de la familia en las comunidades que se encuentran en proceso de conformación.

### *El saneamiento en pequeñas parcelas y comunidades*

La legalización del derecho propietario sobre la tierra en la provincia Abel Iturralde se da a partir de la implementación de la Ley INRA con el inicio del proceso de saneamiento para identificar los derechos adquiridos. No obstante, es importante anotar que el conjunto de los miembros de las comunidades de colonos conciben que sus asentamientos son plenamente legales en tanto consideran que el derecho que les asiste a contar con tierra parte del precepto constitucional que se popularizó bajo

el lema de *la tierra es de quien la trabaja*, sobre el cual descansa la Ley de Reforma Agraria. Los parcelarios la interpretan como el derecho a ocupar toda tierra en la que no se vea trabajo, formando comunidades o cooperativas en las que se tiene que dividir la tierra en parcelas de menos de 50 hectáreas entre personas mayores de 18 años porque así lo dispone la ley.

En el pasado, los procesos agrarios para la colonización han estado teñidos de una serie de contradicciones, distorsiones y prácticas ilegales que se producen por la falta de claridad en los pasos que se debían seguir para la obtención del título propietario y la falta de capacidad operativa de las instituciones con tuición en el tema. Es así que hasta antes de 1996, cuando se produce el cambio de la legislación de tierras, existía un significativo caos en la distribución de tierras que facilitaba el uso de influencias para la dotación de tierras y la tramitación de títulos; una alta corrupción de los funcionarios, quienes encaminaban la solicitud de títulos a cambio de sobornos; y una deficiente capacidad técnica que se expresaría posteriormente en una importante falta de precisión en la demarcación de los predios agrarios. Además, el Estado perdió el control del proceso agrario, que se puso de manifiesto en la existencia de oficinas privadas que se encargaban de la elaboración de trámites completos de dotación y titulación de tierras en los que se incluía el título ejecutorial con firma del Presidente de la República.

La situación descrita llevó a que en 1991, por Decreto N° 23022, se cree la Reserva Forestal de Inmovilización “Abel Iturralde”, que establece en su artículo tercero que “los propietarios de tierras destinadas a uso agrícola o pecuario, castañeras y gomeras de la provincia Iturralde del departamento de La Paz, deben inscribir sus derechos de propiedad adjuntando la titulación legal pertinente, en el plazo máximo de sesenta (60) días a partir de la promulgación de este decreto supremo, en el Registro de Propiedades de la Reserva Forestal de Inmovilización ‘Iturralde’, que el Centro de Desarrollo Forestal abrirá inmediatamente para el efecto”. Además, en su artículo quinto indica que “... queda prohibida toda otorgación o concesión de tierras con fines agropecuarios o colonización, en las áreas clasificadas por el presente decreto supremo”.

En el tiempo en el que todavía estaba en vigencia la Ley No. 3464 de Reforma Agraria y la Ley N° 7765 de Colonización, además del Decreto de Intervención de Reforma Agraria de 2002, la legalización de los predios del conjunto de los pequeños parcelarios se enfrentó con un caos jurídico y administrativo que impedía el avance en el proceso agrario, lo que actuó en contra del interés de los colonos para conseguir sus títulos ejecutoriales. Como resultado se dieron algunas prácticas para buscar algún tipo de reconocimiento por parte de algunas instancias estatal con tuición sobre el

tema de tierras. Es así que los colonos iniciaban el trámite de titulación de su predio ante el entonces Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) con bajos niveles de expectativa de obtenerlo. Al mismo tiempo, pagaban a la municipalidad, lo que no estaba respaldado por ninguna ley. Otro paso era confeccionar sus estatutos y reglamentos para presentarlos ante el juez agrario. Finalmente, se afiliaban a las centrales agrarias de la FESPAI.

Promulgada la Ley INRA, el proceso de saneamiento llega a la provincia en 1997 y continúa hasta la actualidad, ya que todavía existen dos polígonos que no están saneados. El saneamiento se enfrentó a una situación bastante compleja con un proceso relativamente caótico de ocupación del espacio que se expresaba en la existencia de títulos o trámites de propiedades privadas y comunidades bajo denominaciones de asociaciones o cooperativas que nunca existieron. Además, se presentaban altos niveles de superposición entre los predios, reclamos legítimos pero fuera de norma de personas que se consideraban dueños de predios que se formaron bajo usos y costumbres, y los infaltables individuos que querían conseguir mayores extensiones de tierra en el marco de la aplicación de la nueva norma o simplemente perjudicar a otros. Estas situaciones hacían bastante compleja la realidad agraria que tenía que ser reordenada para ser superada. Para esto, el INRA optó por archivar obrados e iniciar un proceso de regularización a partir de cero, tomando los títulos y los tramites anteriormente realizados sólo como documentación de respaldo. Esta decisión, en alguna medida tendió a beneficiar a los colonos ya que no precisaban realizar un trámite como antes sino participar del conjunto del proceso de saneamiento y esperar que les llegase su título.

El proceso de saneamiento de las tierras y el proceso de distribución de las mismas tiene un reglamento relativamente claro para su aplicación, así como para el proceso de titulación. En la práctica, en lo relativo a la distribución y titulación de tierras de los pequeños parcelarios en la provincia, está plagado de una serie de problemas que devienen del desconocimiento de la realidad local, la mala práctica de funcionarios, la burocracia institucional y la concepción de que todo propietario por principio trata de burlar la ley.

Aunque por las prácticas locales todas las comunidades sin excepción se encontraban ya parceladas y, en muchos casos, sus propietarios habían pagado derecho de adjudicación, se procedió a su saneamiento y posterior titulación como tierras colectivas porque les resultaba más fácil a los funcionarios aplicar este tipo de modalidad en el que sólo se tiene que hacer la medición de un perímetro, causa menos problemas el momento de realizar la exposición pública de resultados y todos los pasos que se tienen que seguir según la ley para llegar a su titulación. Esto no contemplaba el

hecho de que las comunidades se encuentran conformadas por miembros que devienen de diferentes realidades culturales y regionales ni los problemas que esta forma de titulación podía traer al desarrollo posterior de las comunidades, como acaparamientos de tierra por algunos de sus miembros, por lo que los colonos resuelven parcelándose la tierra con ayuda de un profesional en la materia aunque esto les cueste dinero y no tenga valor legal. Empero eso les evita conflictos internos.

En algunas comunidades que ya tenían la tierra ocupada y trabajada de manera individual, por presión de los funcionarios del INRA que no querían titular el predio bajo el pretexto de demandas establecidas por supuestos propietarios anteriores a que se asiente la comunidad, los comunarios tuvieron que llegar a un arreglo económico con sus supuestos propietarios para que se las titulen, lo que denuncian como actos de corrupción de funcionarios del INRA, ya que bajo la Ley 1715 resultaba claro el derecho de las personas que se encontraban ocupando la tierra y el incumplimiento de la función económica social por parte de los supuestos propietarios que reclamaban la tierra, y, aunque los colonos solicitaron títulos individuales, les entregaron un título colectivo.

En el caso de la comunidad de El Tigre, la única que se estableció como asentamiento dirigido, el INRA les dotó tierra que posteriormente fue reclamada por otros propietarios. En la misma comunidad se juntó a personas que venían del departamento de Potosí pero de tres ayllus distintos y con fuertes niveles de enemistad. Evaluaciones posteriores verificaron que existieron altos niveles de corrupción en el proceso y se intentó imponerles un modelo de comunidad agro-forestal colectiva que nunca se terminó de diseñar. Esto llevó a que las familias del asentamiento casi fracasasen en su objetivo de establecer la comunidad. Lo anterior no ocurrió porque, en las palabras de uno de los dirigentes de la comunidad “... finalmente nos dejaron de molestar (el INRA) y nosotros nos organizamos como pudimos y trabajamos como queríamos”.

También enfrentaron problemas las comunidades que se titularon con parcelas individuales, como las de Sacariapo Alto y Sacariapo Bajo. En ellas, un técnico que realizaba el trabajo para el INRA debido a la presión para entregar resultados una vez delimitado el perímetro de la comunidad, distribuyó las parcelas en gabinete dándoles otra orientación, problema que se intentó subsanar posteriormente debido a reclamos de la FESPAI y de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB). En el área de estudio existen varios casos como éste. Este problema nunca se pudo arreglar de manera adecuada y actualmente todavía existen chacos que quedan fuera de la parcela de su propietario o parcelas que por su forma y la red de



caminos que antes habían construido los colonos obliga a sus propietarios a tener que invadir otras parcelas para llegar a sus chacos, lo que en algunos casos se vuelve una fuente de conflictos.

En el caso de los pequeños parcelarios, en contados casos se dieron recortes de propiedad por incumplimiento de FES, ya sea en su condición de tierra individual o colectiva. Uno de ellos es la cooperativa Piedras Blancas, a la que de 2.250 hectáreas se le recortaron 1.800 hectáreas. Las tierras se distribuyeron a antiguos miembros de la cooperativa sin contemplar si estos tenían o no otros predios y sin considerar si los nuevos miembros demandantes vivían en la provincia. A pesar de haber pasado más de tres años de su conformación y uno desde que se les entregó la resolución final de saneamiento, los miembros aún no hacen ocupación del asentamiento. Adicionalmente, durante el proceso de saneamiento se generó en muchas comunidades un alto nivel de malestar injustificado puesto que los colonos esperaban que sus predios correspondan a las dimensiones antiguamente establecidas mediante el uso de otros métodos de medición. Éstas no pudieron ser ratificadas por los nuevos sistemas, ni las tierras de las comunidades ampliadas para satisfacer sus expectativas originales.

Pero el saneamiento también trajo ventajas, pues algunas comunidades consiguieron la ampliación de sus tierras, como es el caso de las comunidades de San Felipe, Flor de Mayo y Santa Ana, las que a través de la presión lograron algunos espacios de tierra fiscal o recortes de predios medianos y grandes que tenían que haber sido incorporados a la TCO-Tacana I. Otras comunidades como Siyaya, Nuevo Amanecer, Iturralde y El Porvenir, que como vimos en el capítulo anterior se conformaron con pobladores del lugar, lograron significativas extensiones de tierra fiscales y todas consideran que la titulación plena más allá de los problemas mencionados anteriormente ha permitido eliminar las superposiciones y reducir los niveles de conflicto.

El proceso de saneamiento y distribución de tierras que se desarrolló en la provincia tuvo diversos impactos. El mismo ha reconfigurado el mapa de ocupación de la colonización en la provincia. Aunque el saneamiento se presenta como si se hubiera titulado propiedades colectivas, en los hechos siguen siendo internamente conformadas por parcelas, las mismas que se respetan plenamente entre sus miembros, por lo menos a nivel de la propiedad y la extensión, aunque no así los recursos forestales que contienen. Además, se ha incrementado el número de comunidades debido a la conformación de nuevas comunidades, en algunos casos, y porque se han dividido las existentes, en otros. En ocasiones, las comunidades han incrementado su tamaño y, por lo tanto, ha modificado las colindancias y disminuido la presión sobre la tierra.

### *El manejo forestal en las tierras de colonización*

El aprovechamiento maderero en la provincia Iturralde se inicia en las décadas de los años 70 y 80 pero tiene su auge en la década de los años 90 del siglo pasado, cuando se estabiliza la carretera entre los pueblos de San Buenaventura e Ixiamas. Esto influye en que esta actividad se desarrolle en las cercanías de la carretera, y en las porciones noreste, este y sur de la provincia, teniendo como límite natural el Río Madidi. Con la redefinición de derechos introducidos por la Ley Forestal en 1996 se producen algunas transformaciones fundamentales en el aprovechamiento. La primera consiste en la reducción de las áreas forestales en manos de las empresas madereras, y la segunda es la expansión de derechos de aprovechamiento forestal en grupos locales y comunidades tal como se aprecia en el cuadro 7 que muestra los volúmenes autorizados de extracción entre 2003 y 2007. La participación de los colonos en el aprovechamiento forestal de la región es relativamente modesta.

**Cuadro 7**  
**Volumen de madera autorizada en la provincia Iturralde**  
**(miles de m<sup>3</sup>)**

	2003	2004	2005	2006	2007
ASL	45	24	39	50	-
Colonos	-	1	7	14	44
Indígenas	-	49	50	68	68
Concesiones	-	39	24	20	21
Privados	6	12	49	18	30
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>125</b>	<b>169</b>	<b>170</b>	<b>162</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en información de la SF.*

Puesto que la mayoría de las tierras demandadas por las comunidades están cubiertas de bosque, al menos inicialmente, el manejo forestal podría ser una alternativa viable. La gestión del bosque tiene un papel importante para el sustento de los colonizadores, pero su uso está concebido para generar capital que posteriormente se invertirá en las actividades agrícolas. Además, el tipo de propiedad relativamente reducido y los medios de vida de los colonos no se adaptan fácilmente a los modelos de manejo forestal elaborados por el gobierno. En casi todas estas comunidades, las maderas valiosas ya han sido extraídas por las empresas madereras, por lo que los colonos sólo cuentan con especies maderables secundarias (por ejemplo, mara macho, almendrilla y palo maría).

Dentro del conjunto del proceso legal o ilegal de explotación forestal, los pequeños parcelarios en su doble condición ya como propietarios de la explotación forestal o en condición de trabajadores constituyen el escalón más bajo en el proceso de producción. Como propietarios de las actividades forestales generalmente realizan la explotación bajo diversas modalidades: 1) planes de manejo general, PGMF; 2) vía la elaboración del plan de manejo de extensiones menores a 200 hectáreas, que en su caso, por lo general, llegan a ser grupos de 20 pequeños parcelarios de entre 15 y 25 hectáreas; y 3) mediante planes de desmonte que les permite vender la madera que extraen para la habilitación de su chaco. Lo más común es aprovechar madera de forma informal a través del desmonte, a través de planes menores a 200 hectáreas, y, en pocos casos, a través de PGMF, puesto que sólo dos comunidades campesinas cuentan con dichos planes sobre un área total de poco más de 10.000 hectáreas (Ibargüen, 2008).

En lugar de recurrir a planes de manejo sostenible, es más común que los colonos extraigan la madera mediante planes de aprovechamiento en superficies menores a 200 hectáreas. Tal como se muestra en el cuadro 8, ha habido un aumento importante en el número de planes desde 2005, aunque este es mayor en las TCO y propiedades privadas. Los planes, generalmente, abarcan toda la reserva de bosque de los hogares y son para aprovechamiento único de toda la madera que existe en la parcela.

**Cuadro 8**  
**Planes forestales en propiedades menores a 200 hectáreas**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>En parcelas de colonos</b>						
Número de planes	1	-	1	-	15	20
Superficie intervenida (ha)	126	-	20	-	710	880
<b>En tierras indígenas</b>						
Número de planes	-	1	-	16	51	-
Superficie intervenida (ha)	-	88	-	993	2.010	-
<b>En propiedades privadas</b>						
Número de planes	1	2	2	8	6	37
Superficie intervenida (ha)	90	45	142	734	531	1.727

Fuente: *Elaboración propia con base en información de la SF.*

Los pequeños productores enfrentan diversos problemas para hacer aprovechamiento forestal bajo las modalidades, siguiendo las reglas de juego definidas por la legislación forestal. Para comenzar, son bastantes burocráticos los trámites para conseguir la autorización de aprovechamiento mediante la autorización de planes de

manejo; además, la SF de Ixiamas cuenta con sólo dos funcionarios. Por otra parte, cuando la tierra ha sido titulada como colectiva se les exige que presenten un acta de acuerdo firmada por todos los miembros titulares de la comunidad como requisito para el manejo. Los parcelarios señalan que esto no es siempre posible por las disputas internas. Además, los pequeños parcelarios carecen de capital para desarrollar sus emprendimientos forestales y usualmente carecen de la tecnología y experiencia para la realización del aprovechamiento forestal. Finalmente, uno de los últimos factores tiene que ver con la modalidad de manejo, puesto que los planes de manejo en parcelas pequeñas implica inmovilizar el área bajo manejo durante 20 años, que es el ciclo de corte definido en la normativa forestal, lo que difícilmente sucede en la práctica.

Las condiciones mencionadas conducen a que el pequeño parcelario sea plenamente dependiente de los intermediarios o comercializadores para su explotación forestal, además de los aserraderos y/o concesiones privadas. Estos últimos cuentan con el capital, la tecnología y el plantel técnico para la realización de las operaciones forestales. Las empresas usualmente condicionan su trabajo a que se pueda elaborar planes de manejo y la explotación del recurso en más de dos parcelas continuas o cercanas, las que, además, cuentan con maderas de alto valor comercial, puesto que, caso contrario, no justificaría el costo del traslado de su maquinaria. En muchos casos, los intermediarios o empresas imponen el personal a cargo de la realización del trabajo desde el forestal responsable de la elaboración del plan de manejo hasta los encargados del corte y rodeo de la madera.

Además de los requerimientos legales para la explotación forestal, como el plan de manejo, el inmovilizar el área de aprovechamiento por 20 años, deja al pequeño parcelario sin posibilidades de desarrollar actividades agropecuarias. Esto, de alguna manera, conduce a los pequeños parcelarios a la ilegalidad, ya sea porque tienen que explotar madera que no les pertenece o porque tienen que buscar otras tierras donde asentarse y extraer madera, lo que también es sancionado por su ilegalidad. Esto contribuye a que se genere un proceso de ocupación de las tierras relativamente desordenado, aunque algunos otros tienden a emplearse en empleos precarios en la actividad forestal y otros migran en busca de oportunidades a los centros urbanos intermedios de la región.

El ámbito informal no varía mucho del formal. Por lo general, la explotación informal se desarrolla a dos niveles. La explotación de madera de bajo valor y/o bajo volumen la realizan en los predios de colonos, en las cercanías de la carretera en tierras que no le pertenecen o comprando troncas de los indígenas de su TCO, trabajando de manera más familiar, ya que cuando se trata de sacar volúmenes más significativos

(más de dos camiones u 84 metros cúbicos), el trabajo lo realizan entre parientes (hermanos, primos o amigos cercanos), por el esfuerzo que representa y la necesidad de ampliar la cantidad de motosierras y otros requerimientos tecnológicos. Cuando se trata de extraer volúmenes pequeños (menos de un camión) en la mayoría de los casos trabajan sólo con su familia directa (el marido, la mujer y los hijos) siendo el destino de este producto por lo general el mercado local, ya que los que compran son los carpinteros, los tabloneros o las machimbradoras.

Por lo general, las ganancias que deja esta explotación son bajas, se encuentran alrededor de 7 centavos de dólar por pie, en algunos casos hasta 1 centavo de dólar por pie. En la mayor parte de casos, los que se dedican a actividades forestales informales lo hacen porque el buscar la autorización implica mucho esfuerzo y erogar dinero de algo que no deja ganancia. También las ganancias obtenidas están destinadas usualmente a cubrir gastos domésticos y cotidianos que realizan durante todo el año de acuerdo a su necesidad. Generalmente, las ganancias que se obtienen se dividen entre todos los que trabajan, ya que casi nunca se contrata mano de obra para hacer este trabajo. Además, no existen muchos problemas con las autoridades encargadas del control, ya que la actividad pasa como consumo doméstico, sobre todo cuando no alcanza a ser más de un camión.

### *Tenencia y uso de los recursos en dos comunidades*

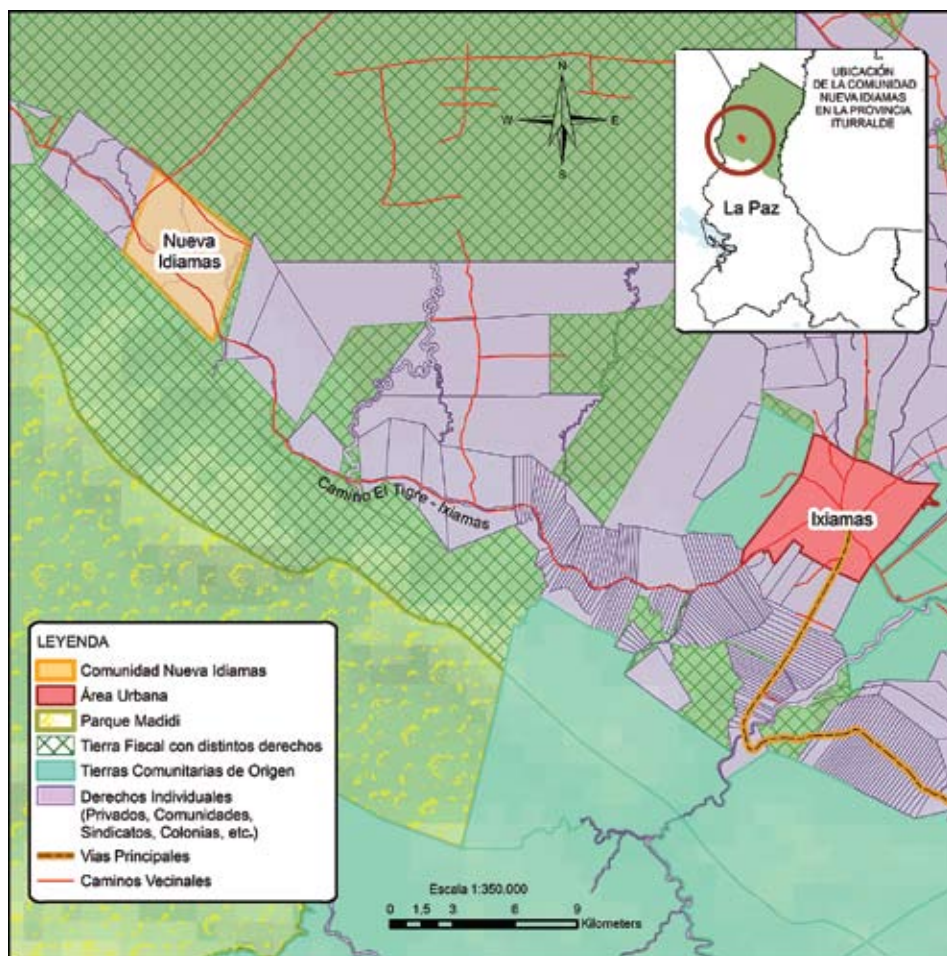
Para examinar el proceso de ocupación y titulación de la tierra y sus impactos en el uso de los recursos, esta sección revisa el caso de dos comunidades de la región, específicamente Nueva Idiamas y San Isidro. Ambas comunidades tienen una historia diferente, han enfrentado procesos distintos para la titulación de sus tierras, y también tienen estrategias diferenciadas para el uso de los recursos a los que tienen acceso.

#### *La comunidad de Nueva Idiamas*

La comunidad de Nueva Idiamas se encuentra ubicada a 25 kilómetros hacia el noroeste de la población de Ixiamas, capital de la provincia Iturralde, La Paz (Figura 17). La comunidad está conformada por 50 familias que han logrado obtener una propiedad colectiva sobre una extensión de 2.467 hectáreas, la que ha sido dividida internamente en 52 parcelas de 47,7 hectáreas cada una. Dos parcelas han sido destinadas al área urbana de la comunidad donde se encuentran las viviendas de sus miembros, la escuela y vivienda para el profesor, la posta sanitaria y la cancha deportiva. En esta área se han distribuido lotes de 25 por 50 metros para cada familia. En estos lotes se encuentran las viviendas de las familias, además de plantaciones

de árboles frutales y cultivos de uso doméstico como coca, hierbas, legumbres y otros (Figura 16).

**Figura 16**  
**Ubicación del área de la comunidad de Nueva Idiamas**



*Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.*

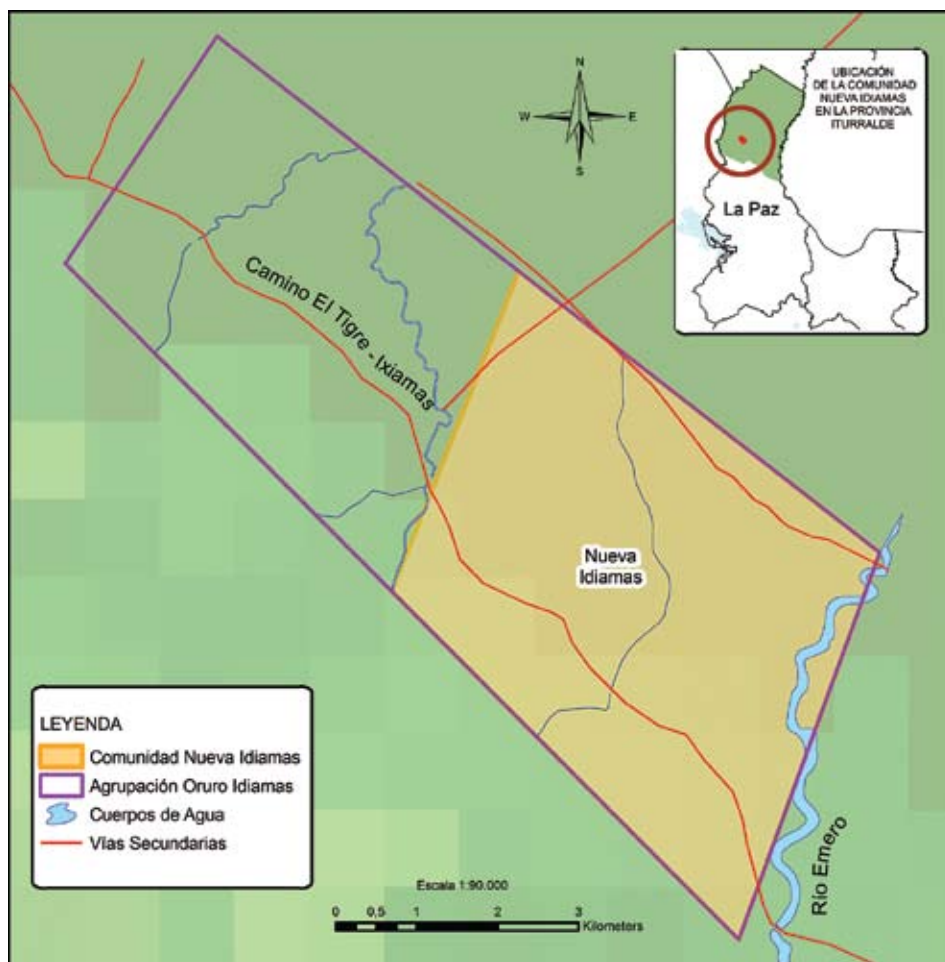
La comunidad fue fundada en 1996, con una población de 200 familias de migrantes bolivianos que radicaban temporalmente en la Argentina. Estas familias se entrevistaron con el presidente de Bolivia de entonces, quien les ofreció tierras en Bolivia. No obstante, cuando retornaron al país, en 1995, para obtener tierras, se les

indicó que no había tierras públicas saneadas, pero que había tierras potencialmente disponibles en la provincia Iturralde, donde podrían asentarse. Cuando llegaron a la población de Ixiamas, dirigidos por un líder de la zona, la delegación de 200 personas solicitó audiencia al Concejo Municipal para explicarles el motivo de su presencia y, al mismo tiempo, información sobre la ubicación de un área para establecerse. El Concejo Municipal, interesado en que lleguen más pobladores al municipio para habitar las tierras públicas no ocupadas, les sugirió la posibilidad de ubicar un área donde asentarse. Estas familias pudieron acceder a sus nuevos lotes sólo un año después, en 1997. En 1998 se afiliaron a la FESPAI para obtener su reconocimiento formal como comunidad de colonizadores.

Durante el proceso inicial de ocupación de las tierras se produjeron diversos problemas de sobreposición de derechos con otros grupos de población, que también tenían expectativas de obtener estas tierras, lo que desanimó a la mayor parte de los miembros fundadores de la comunidad quienes decidieron retornar a la Argentina. Esas tierras habían sido solicitadas al INRA por un grupo de pobladores del departamento de Oruro, denominado F14, que nunca se asentaron en el lugar, pero los conflictos se mantuvieron hasta 2003 cuando llegaron las brigadas de saneamiento del INRA. En 2003 recibieron del INRA el derecho de ocupación sobre una extensión de 2.467 hectáreas como parte de un título ejecutorial que abarca un área de 4.422 hectáreas, título que incluye también a otras dos comunidades (Figura 17). Tres comunidades fueron dotadas con un sólo título porque resultaba más fácil al INRA mensurar un sólo predio y tramitar un sólo título, y se les dijo que internamente ellos podían dividirse como quisieran.

Las actividades productivas principales de la comunidad son las agrícolas, que se realizan por el 80% de los pequeños agricultores. Estas actividades generaban el 91% de los ingresos familiares durante los primeros años del asentamiento. No obstante, aquéllas han perdido importancia con el tiempo, puesto que en la actualidad sólo generan el 35,8% de los ingresos familiares debido a la diversificación de las actividades económicas familiares, principalmente la venta de mano de obra fuera de la finca, las actividades ganaderas y el aprovechamiento de madera. Además, un número pequeño de familias se dedica a negocios por cuenta propia, sobre todo comercio. En parte, la distancia de la comunidad al centro poblado dificultaba mucho la comercialización de su producción agrícola, por lo que muchos optaron por diversificar sus fuentes de ingresos. Ellos no han recibido ningún apoyo en lo referente a la producción, pero si alguno del municipio en temas de educación, salud y mejoramiento del camino.

**Figura 17**  
**Área del título de la agrupación Oruro Idiamas y de Nueva Idiamas**



*Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.*

La comunidad se encuentra establecida en tierras que fueron explotadas por una empresa forestal en el pasado, y en las tierras de una comunidad vecina se encuentra establecido un aserradero sobre un área alquilada. El aprovechamiento formal de madera constituye una de las actividades económicas más recientes en la comunidad. El hecho de que la comunidad cuente con un título ejecutorial y haya procedido a demarcar internamente sus tierras en 2005, ha facilitado el aprovechamiento forestal bajo el mecanismo de planes de manejo forestal (PMF) en áreas menores a 200



hectáreas. En los hechos, todos los pequeños productores interesados en la venta de su madera han negociado de forma conjunta con un sólo comprador y bajo las mismas condiciones de venta. Los comunarios se hacen cargo del trámite del PMF y del trabajo de tumbado, despuntado y descultado de los árboles en sus parcelas, y el maderero se hace cargo de las actividades de arrastre y del resto de las operaciones de aprovechamiento.

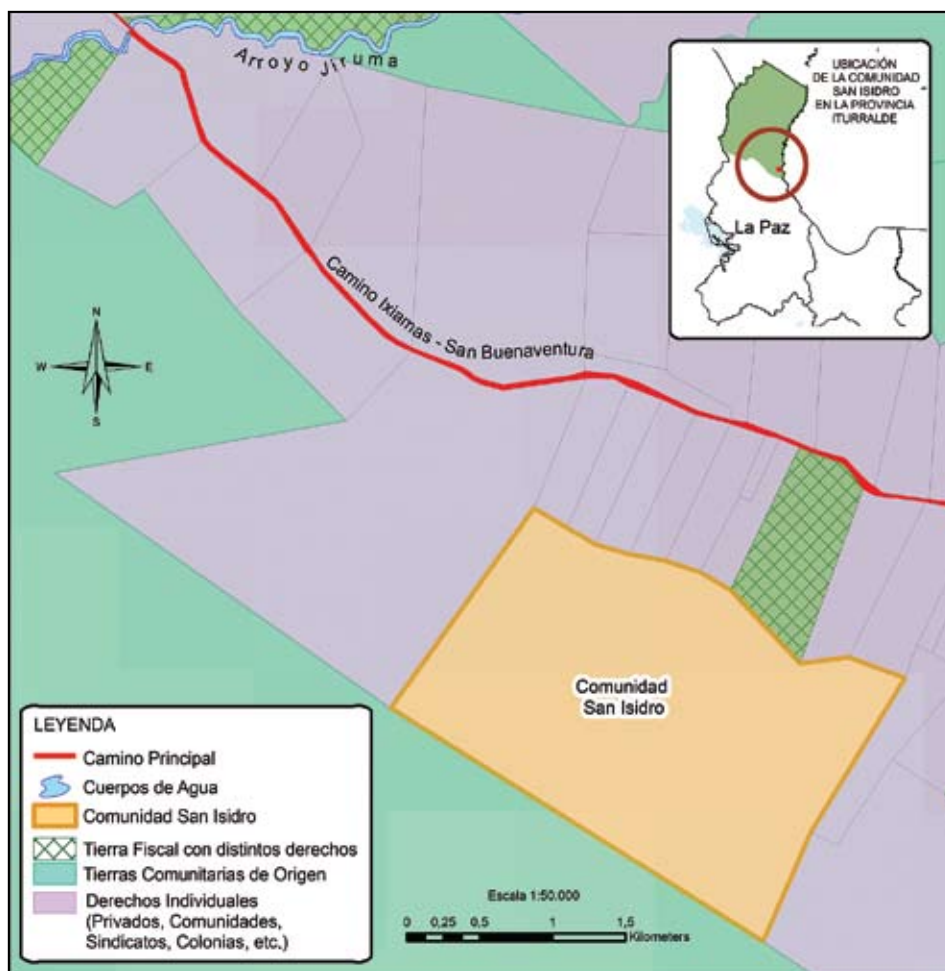
El aprovechamiento de madera ha aumentado su importancia en la comunidad. En 2006 fueron aprobados cuatro PMF en áreas menores a 200 hectáreas, sobre un área de 189 hectáreas, 6 en 2007 y 12 en 2008, sobre un área de 284 y 538 hectáreas, respectivamente, lo que significa que hasta ahora han sido aprobados un total de 22 planes de manejo forestal sobre un área de 1.012 hectáreas. Los que se dedican a la actividad maderera formal son los más jóvenes, y principalmente los que tienen mayor capacidad para realizar los trámites. El destino de los recursos es diverso, aunque usualmente los utilizan para comprar una moto como medio de transporte entre el pueblo y su chaco. La cantidad de madera extraída varía de acuerdo a si las parcelas fueron explotadas con anterioridad, aunque, en promedio, alcanza entre 600 y 1.000 metros cúbicos, y los ingresos líquidos oscilan entre 2.000 y 3.000 dólares.

Aunque la actividad forestal legal se inició recién durante el año 2006, se pudo establecer que los comunarios ya habían realizado venta de madera en el pasado proveniente de los chequeos en sus parcelas, aunque todas esas extracciones fueron ilegales porque no se realizaron bajo planes de chequeo y tampoco pagaron las patentes forestales estipuladas en la Ley Forestal. Información anecdótica sugiere que algunas familias de la comunidad se estarían dedicando al *cuartoneo* de madera, el que es realizado al sudeste de la comunidad, sobre un área fiscal solicitada por la comunidad que hace parte del área de amortiguamiento del Parque Nacional Madidi. No obstante, resulta difícil confirmar si estas aseveraciones son ciertas.

### *La comunidad de San Isidro*

La comunidad de San Isidro está ubicada a 10 kilómetros hacia el noroeste del centro urbano de San Buenaventura, capital del municipio del mismo nombre, localizado en la Provincia Abel Iturralde. La comunidad limita al norte con el área de la TCO Tacana; hacia el este, en su margen superior, con el área de la comunidad de Capaina, y en el inferior, con algunas propiedades privadas; al sur limita con el área de amortiguamiento del Parque Nacional Madidi; y al oeste con la propiedad privada Santa Magdalena. La comunidad forma parte, junto con otras comunidades de colonización, de la Central 2 de Agosto, afiliada a la FESPAI (Figura 18).

**Figura 18**  
**Ubicación del área de la comunidad de San Isidro**



*Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.*

Esta comunidad, como varias otras de la región, consiste en una combinación de formas de propiedad con títulos individuales y colectivos, aunque en la práctica las tierras de propiedad colectiva también son parceladas, por lo que las decisiones sobre su uso son de tipo familiar. Puesto que San Isidro es una comunidad relativamente antigua, cuyo número de miembros ha crecido en el tiempo, sus primeros moradores recibieron títulos individuales de sus tierras; una vez aprobada la Ley INRA, se les entregó títulos colectivos por la facilidad de la mensura y la posterior tramitación

del título. Pese a que el INRA les da un título colectivo, ellos prefieren dividirse internamente la tierra.

La comunidad está conformada por 21 familias, de las cuales 14 viven en la misma comunidad y 7 residen en el centro urbano de San Buenaventura. El área de la comunidad es de 1.285 hectáreas, conformada tanto por parcelas de propiedad individual como por un área de propiedad colectiva. Esta última abarca 583 hectáreas, de las cuales 516 conforman el área denominada Alto San Isidro, las mismas que se encuentran distribuidas internamente en 14 parcelas (de unas 50 hectáreas cada una) que son de uso agropecuario individual. Las restantes 67 hectáreas han sido distribuidas en 17 hectáreas para el área urbana y 50 hectáreas para uso agropecuario comunal. Las restantes 702 hectáreas, que hacen parte de la comunidad pero son de propiedad individual, están conformadas por 19 parcelas individuales cuyas superficies varían entre 12 y 65 hectáreas, siendo el tamaño promedio de la parcela de 37 hectáreas.

La historia de la comunidad se remonta a inicios de la década de los años 70 cuando tres familias de diferentes localidades (San José de Uchupiamonas, San Buenaventura y Apolo) llegaron al área donde actualmente se encuentra la comunidad, atraídas por la posibilidad de acceder a una dotación de tierra, dada la disponibilidad de tierras públicas en ese entonces. El número de familias se fue incrementando de forma paulatina hasta aproximadamente inicios de los años 90. En la actualidad han aceptado algunos nuevos miembros con la finalidad de aumentar la superficie de tierra para la comunidad en tierras circundantes. Es así que han elaborado formalmente una nueva demanda de tierras al INRA que aún no tiene título para distribuir tierra a sus nuevos miembros.

La economía de las familias de la comunidad de San Isidro descansa principalmente en actividades agrícolas y ganaderas, y la venta de su fuerza de trabajo en época de zafra de madera, además de otras actividades menos importantes, entre las que se cuenta la extracción forestal. La agricultura incluye cultivos perennes, como cítricos, piña, plátano, cacao, y cultivos anuales que comprenden el arroz, maíz, maní, fréjol y yuca. Aunque gran parte de la producción agrícola tiene como destino el consumo familiar, los pocos productos que se comercializan tienen una gran importancia dentro del sistema económico familiar, ya que constituyen su principal fuente estable de ingresos. Las actividades pecuarias están referidas a la cría de aves de corral (gallinas y patos), algún animal menor (cerdos) y ganado vacuno. La venta de trabajo es en la actualidad la mayor fuente de ingresos para las familias de la comunidad, y se encuentra vinculada tanto a actividades agrícolas como forestales y, en los últimos años, el empleo para el mantenimiento del camino carretero en el trayecto que cruza el área de la comunidad.

Las actividades forestales entre las familias de la comunidad son percibidas como eventuales, siendo que ningún miembro se dedica exclusivamente a las mismas. Las familias aprovechan la madera a través de cuatro formas diferentes. La primera es a través de cinco planes de chaqueo, los que principalmente se realizaron en 2000 y 2001 sobre un total de 22 hectáreas; la segunda, a través de dos PMF en superficies menores de 200 hectáreas sobre un área de 25 hectáreas; la tercera consiste en la venta eventual informal de madera en pequeña escala proveniente de las parcelas familiares, la que se da de forma relativamente permanente con la finalidad de obtener ingresos monetarios para atender necesidades de salud y educación, principalmente. La cuarta forma tiene lugar a través de la plantación de especies maderables de rápido crecimiento, como la teca, aunque todavía no se han realizado aprovechamientos por el poco tiempo que tienen estas plantaciones.

### *Las implicaciones de la normativa de tierras y forestal*

En la práctica, el proceso de saneamiento de la propiedad de la tierra no ha cambiado el tipo de uso de recursos en las comunidades, más bien ha contribuido a legalizar el proceso en curso de ocupación de la tierra, aunque no siempre reconociendo las necesidades e intereses de las comunidades de colonización. La legislación forestal, por su parte, no toma en cuenta las posibilidades de manejo forestal en propiedades individuales porque las somete a un esquema poco realista. De todas maneras, las comunidades han encontrado formas para mantener sus prácticas tradicionales de distribución de la tierra en base a la ocupación individual, y también continúan aprovechando los recursos forestales a través de prácticas informales, tanto al interior de sus pequeñas parcelas como en áreas que se encuentran fuera de la colonización.

Aunque los colonos aprovechan la madera de sus lotes, el uso de su tierra es fundamentalmente agrícola. En general, ellos tienen entre 2 y 6 hectáreas con cultivos agrícolas, y entre 5 y 15 hectáreas que dedican a pastizales, manteniendo el área restante con cobertura forestal. Las áreas de bosque usualmente tienen poco valor comercial debido al aprovechamiento al que fueron sometidos esos bosques por madereros, o porque se trata de barbechos desmontados hace años para la agricultura de corte y quema. Los colonos están interesados en la ganadería, pero pocos de ellos pueden costear la inversión. Aquellos que invierten en ganadería usan el ganado como reserva para emergencias. El aprovechamiento de las especies madereras en sus parcelas usualmente se da de forma desordenada y usualmente se realiza para satisfacer algunas necesidades de ingresos monetarios inmediatos que tienen las familias.

Existen razones para cuestionar la sostenibilidad de las estrategias de los colonos. Debido a las características de los suelos, los campos de labranza mantienen su productividad de 3 a 5 años, pues luego disminuye la fertilidad y avanza la maleza. Al llegar a esta situación, los campos se abandonan como barbechos y se desmonta más bosque. A la larga, esto conlleva a una disminución de la productividad que, en otros contextos de colonización, ha sido denominada como *crisis de barbecho* (Wilkins, 1988). En segundo lugar, puesto que las parcelas son de menos de 50 hectáreas, tienden a ser fragmentadas en parcelas más pequeñas por la herencia, a menos que la familia pueda conseguir más tierras para sus descendientes (en tanto existan tierras disponibles). El crecimiento demográfico al interior de los frentes de la colonización y el arribo de nuevos migrantes, son fenómenos que llevan a un avance continuo de la colonización. No obstante, actualmente existen ya pocas tierras disponibles para la colonización.

La titulación colectiva de la tierra tiene por objetivo frenar la especulación interna de la tierra y promover la gestión colectiva de los recursos. Las propuestas de manejo forestal para pequeños productores también intentaron mejorar los incentivos para hacer manejo forestal. En la práctica, los supuestos adoptados por esas reformas no han funcionado. En primer lugar, aunque la titulación colectiva ha ayudado a que las comunidades de la colonización puedan obtener un título de propiedad, en la práctica ese título sirvió de poco porque los residentes prefieren demarcar al interior de la comunidad los linderos de las parcelas para evitar conflictos de tenencia y es muy poco usual que mantengan áreas de gestión colectiva. El aprovechamiento forestal es también realizado de forma individual, incluso en los casos en los que las empresas promueven la elaboración de varios planes de manejo en una comunidad para reducir sus costos.

Las reformas de tenencia de la tierra y forestales fueron poco innovadoras para las comunidades de colonización en formación porque se basaron fuertemente en un esquema de ocupación con base en propiedades individuales de 50 hectáreas, pese a que después se promoviera la titulación colectiva de la propiedad de la tierra. En los hechos, esas reformas no reconocen que los colonos han desarrollado estrategias propias para la ocupación del territorio y para la ampliación de sus asentamientos en la medida en que aumenta el número y tamaño de las familias, por lo que no ofrecen alternativas para la expansión sobre el territorio por fuera de parcelas de 50 hectáreas. La adopción de la titulación colectiva como una forma de hacer más equitativo el acceso a la tierra y facilitar administrativamente los procesos de titulación no va a conseguir que emerjan instituciones para la administración comunal de la tierra sino que, por el contrario,

es posible que produzca más conflictos internos entre colonos. Las comunidades sólo reciben una porción de tierra pero no existen incentivos adicionales que promuevan prácticas colaborativas para la gestión comunitaria de esa tierra.

Adicionalmente, la normativa forestal no reconoce que los colonos precisen usar recursos forestales como fuente de ingresos para satisfacer necesidades monetarias inmediatas, y que eso sólo es posible a través de esquemas flexibles que funcionen con poco capital. La norma forestal únicamente hace posible el manejo forestal a través de modelos que requieren de mucha planificación y son intensivos en capital, además de un proceso bastante burocrático y costoso para su aprobación. En ese contexto, son las reglas del juego adoptadas para favorecer el aprovechamiento forestal formal las que inducen a los colonos a hacer un uso informal de sus bosques, caso contrario ellos perderían el control de los bosques que ocupan, o tendrían que negociar con madereros. El hecho de que los bosques ocupados por la colonización sean relativamente pobres porque ya fueron intervenidos por madereros que extrajeron las especies más valiosas en el pasado hace que una porción de colonos también se dedique a invadir tierras públicas donde existen todavía especies forestales valiosas, que prometen un buen retorno financiero. Es muy poco probable que estos problemas sean resueltos con la actual norma forestal.

### *Manejo de los recursos en la zona de colonización*

Los pequeños productores en la zona de colonización de Iturrealde enfrentan diferentes desafíos, no necesariamente para consolidar sus derechos, sino principalmente para enfrentar el manejo de sus recursos con modelos que respondan mejor tanto a las condiciones ecológicas del norte paceño como a nuevas visiones sobre el manejo de los recursos, para obtener beneficios en la agricultura y también en formas de gestión más integradas de sus predios, incluyendo los bosques. No obstante, lo anterior es determinado factores de límites y escala, de fortaleza de la organización comunitaria, y de capacidades institucionales locales. Más abajo se discuten estos tres factores.

### *Límites y escala*

La colonización enfrenta un doble dilema en relación a temas de límite y escala. El primero es el hecho de contar con una forma de titulación colectiva de la tierra, aunque el acceso efectivo a la tierra es de tipo individual. El segundo, es el hecho de que el acceso a la tierra sigue todavía basado en un esquema convencional de colonización por el cual cada familia accede a una parcela aproximada de unas 50 hectáreas. En relación a lo primero, es evidente que los modelos de propiedad colectiva no responden

a las prácticas locales de fragmentación de la propiedad en lotes, como la mejor forma que tienen las familias para garantizar su acceso a la tierra. No obstante, debido a la parcelación de la tierra, estas prácticas van en contra de los modelos que se quieren promover desde el Estado para el manejo de los recursos forestales. En relación a lo segundo, las parcelas de tierra son insuficientes para atender las estrategias económicas de algunas familias, las que optan por ingresar de forma ilegal a otras tierras para extraer la madera o a conseguir parcelas adicionales para asegurar el acceso a la tierra a sus miembros, ambos prohibidos por ley. Los dos factores mencionados llevan a cuestionar las formas tradicionales de colonización, si es que se quiere promover formas más integrales de uso de la tierra y bosques.

### *Membresía e instituciones locales*

El proceso de construcción comunitaria en la colonización es variable. Mientras que en algunos casos existen definiciones claras de la membresía de las comunidades, usualmente acompañada por la existencia de vínculos de parentesco previos, en otros la composición de la comunidad es más heterogénea y no está libre de disputas, lo que tiene que ver también con las modalidades de adquisición de la tierra dentro de la comunidad. No obstante, los miembros de las comunidades tienen usualmente gran capacidad para estructurar sus organizaciones sociales de representación hacia fuera de la comunidad, principalmente para enfrentar el proceso de titulación, así como para atender algunos asuntos internos de la comunidad, especialmente en la definición de los linderos internos. No obstante, más allá de la tierra, la organización comunitaria tiene debilidades para canalizar la acción colectiva, por ejemplo, para el manejo de los recursos forestales. Esto hace que las reglas para definir el acceso y, en algunos casos, el uso de la tierra, sean relativamente desarrolladas, pero las reglas que regulan el manejo de otros recursos no ocupan la atención de los sindicatos agrarios. No obstante, esto está tendiendo a cambiar con el tiempo debido al mayor interés que dichos sindicatos están poniendo en problemas vinculados con el uso de la tierra y los posibles recursos a obtener del manejo forestal.

### *El apoyo institucional externo*

Aunque el Estado ha favorecido en el último tiempo un modelo comunitario de titulación y, por consiguiente, ciertas modalidades colectivas de uso de los recursos, ese modelo no está siendo acompañado por acciones de política que ayuden a implementarlo en la práctica. En los hechos, una efectiva implementación de la gestión colectiva de los recursos en los asentamientos de la colonización requiere de formas

apropiadas de gobierno local y de sistemas de manejo de recursos, principalmente forestales, los que, para su construcción, requieren de importante apoyo institucional. Generalmente, lo que acontece es que el Estado en lugar de asumir una actitud proactiva en relación al manejo de la tierra y los bosques en los asentamientos de la colonización, usualmente se encuentra intentando mitigar los problemas causados por decisiones políticas de distribución de la tierra. Hasta ahora no existe una propuesta coherente para enfrentar el manejo de los bosques en las zonas de colonización, y el no reconocer los problemas que enfrenta el uso de esos recursos en las pequeñas propiedades sólo lleva a postergar la resolución de dichos problemas hacia un momento indefinido en el tiempo.





# 5

## DISCUSIÓN

La reforma de la tenencia de la tierra y bosques iniciada en Bolivia en la década de los 90 representó un esfuerzo ambicioso para resolver antiguos problemas heredados de la Reforma Agraria y de los años 50 que resultaron en una caótica y desigual distribución de la tierra, y, para reformar un sector forestal que estaba desorganizado, era poco sostenible y estaba concentrado en las manos de pocas empresas forestales bastante influyentes. Para las poblaciones rurales, indígenas y campesinas asentadas en las tierras bajas, las reformas conllevaron la posibilidad de mejorar sus medios de vida mediante nuevas oportunidades de trabajo e ingresos. No obstante, en la práctica los resultados de esos cambios han sido limitados, aunque la titulación se ha acelerado en los últimos dos años. Sin embargo, para muchos segmentos de la población rural, el camino hacia la seguridad de sus tierras ha enfrentado serias dificultades.

Una de las razones por las cuales los modelos comunales tienen un gran potencial para apoyar los medios de vida locales está relacionada al hecho de que le ofrecen a las poblaciones que dependen del bosque la oportunidad de tener mayor control sobre vastas áreas de bosque. Este objetivo es aparente, por ejemplo, en el diseño de las TCO, específicamente en el estudio de necesidades espaciales a cargo de VAIPO, el mismo que recomienda grandes propiedades. Algo similar sucede con el criterio de las 500 hectáreas previstas para las comunidades extractivas. Ambos tipos de propiedad están basados en la premisa de que los usos tradicionales del bosque precisan de extensas áreas de bosque. Se consideraba que esos modelos permitirían la manutención de las prácticas de subsistencia de los pobladores, de manera que los residentes no se vieran obligados a desplazarse o modificar sus estrategias productivas. Asimismo, se esperaba que la mayor seguridad de los derechos de propiedad de las áreas forestales daría a los residentes oportunidad de participar en actividades de manejo forestal comercial. Sin embargo, como muestran los casos presentados en este estudio, éste no fue siempre

el caso. Los resultados de la implementación fueron bastante diferentes en cada caso, considerando las decisiones tomadas para definir los límites y las escalas, y debido a la manera en que se definía quién pertenecía a los grupos.

Las TCO y las comunidades agro-extractivistas trataron de acomodar sus medios de sustento; sin embargo, éste no fue el caso de las áreas de las comunidades campesinas comunales. En su mayor parte, el modelo de propiedad de los colonos es un ejemplo de cómo la política de tenencia ha mantenido el *status quo*, adoptando estándares que existían antes de la reforma sin tratar de modificar el modelo para que los colonos pudieran aprovechar las nuevas oportunidades forestales. Es decir, las políticas redujeron a los colonos a parcelas relativamente pequeñas (aun cuando se encontraban dentro de áreas comunales), permitiendo la producción agrícola pero dejando un espacio limitado para desarrollar actividades de manejo forestal. En cierta forma, la política estaba respondiendo a la dinámica de la colonización espontánea pero sin ofrecer alternativas para la gestión comunitaria de los recursos forestales dentro de las áreas de asentamiento. Además, pese a la prohibición de la propiedad sobre parcelas múltiples, el Estado ha sido incapaz de detener esta forma de acumulación, que tiene un impacto negativo sobre los bosques porque se basa en la conversión a agricultura. Las reformas no han aminorado este proceso o hecho visible sus efectos sobre los bosques. Lo que se necesita son políticas alternativas que respondan al problema, diseñando y probando modelos que ofrezcan a los colonos medios de vida que puedan reemplazar la estrategia de expansión actual.

En el diseño del modelo comunitario campesino, las reformas no hicieron muchos esfuerzos por considerar aquellos medios de vida que dependen del bosque, lo que les hubiera permitido aprovechar los nuevos derechos y oportunidades forestales. En algunos casos, se trató de incorporar la forestería comunitaria en los medios de sustento de los colonos (como el proyecto Jatun Sach'a en el Chapare). Sin embargo, estos esfuerzos son una excepción. Como resultado, aunque los ingresos forestales desempeñan un papel importante en los medios de vida de los colonos, representan generalmente un paso de transición hacia la agricultura. Las opciones de manejo que brinda la legislación actual son limitadas debido al tamaño de la propiedad generalmente demarcada para colonos. En lugar de restringir a las familias a parcelas de menos de 50 hectáreas cada una, se deberían explorar nuevos arreglos que brinden acceso a bosques para manejo forestal, posiblemente adaptando el modelo de ASL. Las ASL podrían tener un potencial interesante para los madereros campesinos; sin embargo, tal y como están definidas en la ley, excluyen a la mayor parte de los migrantes ya que los criterios estipulan una residencia no menor de cinco años en el municipio.

La nueva política forestal también prometía mayores beneficios. En estas regiones fronterizas, el manejo forestal podría significar una fuente de ingreso lucrativa para la población rural. Sin embargo, los resultados han sido mixtos. Si bien la participación de las poblaciones rurales en el sector forestal es mayor hoy en día, no existen tantos planes considerando la cantidad de superficie boscosa en juego. En Guarayos, varios grupos que tienen proyectos de manejo forestal comunitarios lograron generar miles de dólares al año gracias a sus ventas forestales, pero la mayoría de las comunidades y la mayor parte de la población no ha podido diseñar estos planes. En el norte del país, el manejo de la castaña por parte de las comunidades representa la principal fuente de ingresos y si bien las reformas en la política forestal no estaban directamente relacionadas con esta fuente, la reforma de tenencia aseguró los derechos de las comunidades al bosque. Las instituciones consuetudinarias usadas por las comunidades para demandar bosque y definir los derechos de acceso al uso de los recursos del bosque proporcionan un marco que organiza la producción a nivel comunitario y familiar y también incentivan enormemente la defensa de los bosques. Si el sector de la castaña colapsara, esto no sólo tendría consecuencias nefastas sobre la economía regional sino también traería cambios en el bosque.

Otros pobladores rurales del bosque ni siquiera lograron tener acceso a estos beneficios forestales. Con frecuencia, los bosques que reciben las comunidades ya están degradados debido al aprovechamiento maderero anterior, lo que reduce el interés en llevar a cabo actividades de manejo. En aquellos lugares en los que las áreas forestales están siendo demandadas por varios actores, existe una tendencia a obstruir cualquier esfuerzo por realizar actividades de manejo. Durante el periodo de saneamiento, mientras un área no ha sido titulada y diferentes grupos compiten por obtener el control de esos bosques, la degradación puede aumentar. Estos conflictos complican o detienen cualquier esfuerzo por obtener la aprobación formal de los planes de manejo. Las disputas ofrecen incentivos para que las partes interesadas aprovechen los recursos mientras puedan.

Aun si las comunidades pudieran acceder a bosques con potencial de manejo, los requisitos para obtener la autorización para planes de manejo sostenibles son tantos que es prácticamente imposible diseñarlos sin ayuda externa, la misma que generalmente es proporcionada por proyectos de desarrollo forestal o empresas madereras. Los costos de iniciar el proceso y el tiempo que se precisa para diseñar los planes u obtener su aprobación representan un importante desincentivo. Al mismo tiempo, la política actual permite la existencia o continuidad de alternativas que no son sostenibles (y que pueden ser utilizadas por terceras partes para el aprovechamiento de

tierras comunitarias). Una de las ironías de los estrictos estándares forestales utilizados para la aprobación de los planes de manejo es que proporcionaron incentivos para el uso no sostenible, como puede ser apreciado en el aumento del uso de las normas técnicas para el aprovechamiento en áreas menores a 200 hectáreas.

La presión por concluir el saneamiento y mostrar resultados rápidos, así como los serios desafíos existentes en la distribución de derechos, llevaron a los técnicos y planificadores a adoptar con frecuencia decisiones orientadas a alcanzar objetivos de corto plazo, los que lamentablemente han resultado contraproducentes en el más largo plazo. Un buen ejemplo de lo anterior constituye el caso del INRA en Guarayos, que inició el saneamiento otorgando títulos en áreas remotas que no estaban en disputa. Esta estrategia permitió que el INRA titulara vastas áreas pero no apoyó la lucha de los pueblos rurales por obtener el control del territorio donde ellos viven. A raíz de la demora en responder a las demandas de los pueblos indígenas, muchas familias perdieron la oportunidad de obtener tierras, se dieron por vencidas o sus tierras fueron compradas por terceros mientras que actores no indígenas usaron el tiempo para consolidar sus propiedades. Otro ejemplo ha sido el otorgamiento de áreas de compensación para las comunidades agro-extractivistas en áreas bastante remotas sin la realización de una encuesta de campo. Estas decisiones permitieron que el INRA consiguiera finalizar el proceso de saneamiento en comunidades, pero, en muchos casos, las tierras tituladas traerán poco o ningún beneficio a los beneficiarios ya que les será muy difícil ocupar o controlar estos bosques.

Desde que las reformas fueron aprobadas, el apoyo por parte del Estado a las políticas para la titulación de tierras comunitarias ha sido bastante diverso. Esto puede apreciarse en el tratamiento que se le ha dado a actores (los terceros) que compiten con las comunidades por los derechos de la tierra. En el caso de Guarayos, el gobierno priorizó, en un principio, los derechos de las empresas madereras, otorgándoles concesiones sobre los derechos de las TCO indígenas. Años después, en Pando, bajo presión por finalizar el saneamiento en las comunidades agro-extractivas, el INRA otorgó prioridad a las tierras comunitarias sobre las concesiones, básicamente eliminando las concesiones en varios municipios de Pando. Por otro lado, algunos de los polígonos de tamaño irregular en Pando indican que la propiedad privada era priorizada por sobre las comunidades agro-extractivas. Las tierras tituladas deberían ser respetadas pero, al mismo tiempo, para tener valor real, las comunidades deben contar con territorios viables. Si el proceso hubiera sido más transparente, hubiera sido posible ajustar los límites y acomodar las divisiones de manera que las propiedades comunitarias tuvieran una forma más regular y se pudiera mantener al mismo tiempo

el tamaño de las propiedades privadas. Es importante señalar que diversas coyunturas políticas han influido en varias de estas decisiones en la práctica.

El limitado financiamiento de instituciones como el INRA y la Superintendencia Forestal ha limitado bastante su capacidad de implementar políticas y defender los derechos que ya habían sido otorgados. Por ejemplo, en Guarayos, esto puede apreciarse en la falta de respuesta a la ocupación del plan de manejo de Santa María por parte de los colonos, o en la continuación de las actividades de aprovechamiento ilegal, en Iturrealde, con casi ningún control. En un principio, para apoyar los planes de manejo forestal de las comunidades, la Superintendencia Forestal creó la UCPOI, que exigía que las comunidades satisfagan requisitos adicionales a la hora de documentar sus planes de manejo y también ofrecía un grado de fiscalización (para desalentar la corrupción y la captura de beneficios por parte de las élites) en la revisión de contratos y una mayor participación a nivel comunitario. Debido a que los cortes presupuestarios exigían una reorganización en la Superintendencia Forestal, la UCPOI perdió miembros clave de su equipo y mucha de su capacidad de seguimiento.



# 6

## CONCLUSIONES

Las reformas llevadas a cabo en Bolivia en la década de los noventa establecieron una variedad de modelos de tenencia comunal para las poblaciones rurales. Durante más de una década, el Estado boliviano ha tratado de formalizar los derechos de propiedad y brindar oportunidades para incorporar la forestería en los medios de sustento de los pueblos indígenas y campesinos en todo el país, principalmente en las tierras bajas. Este documento evalúa tres situaciones distintas. En general, si bien se ha avanzado en la titulación de las tierras para pequeños propietarios, los casos muestran que los derechos legales obtenidos pueden ser erosionados por decisiones tomadas durante la implementación del proceso. En particular, los aspectos referentes a escala, ubicación y priorización de derechos influenciaron el desarrollo de arreglos institucionales que permiten que estos nuevos tipos de propiedad funcionen. En áreas donde los modelos y la estrategia de implementación del gobierno otorgaron mayor importancia a las prácticas consuetudinarias, las poblaciones rurales pudieron asumir el control y beneficiarse de los nuevos derechos. Esto tuvo un impacto sobre el apoyo local y la legitimidad de los nuevos límites. Lo anterior, puede ayudar más a la seguridad de los derechos de propiedad.

En Guarayos, las vastas áreas de la TCO fueron tituladas en 2001, pero hacia inicios de 2008 sólo un pequeño porcentaje de estas tierras cubría áreas donde vivían poblaciones indígenas, de manera que los títulos sólo beneficiaron directamente a un pequeño porcentaje de la población indígena. La tenencia de las tierras donde vive la mayor parte de la población indígena sigue siendo insegura. El largo tiempo invertido por el gobierno para llevar a cabo el saneamiento ha dejado a muchas áreas sin resolución de sus demandas. En algunos polígonos esto ha tenido un impacto negativo sobre el bosque debido a que el uso de recursos en esas áreas ha llevado a una situación prácticamente de acceso abierto. Las actividades de chequeo para establecer demandas,



incendios y actividades madereras no sostenibles eran algo frecuente. Aun cuando se titulen más tierras a favor de las comunidades, esto probablemente ocurrirá después de que el bosque ha sido seriamente degradado por la intervención de externos.

En Pando, los beneficios de las comunidades agro-extractivas son más evidentes que en Guarayos. El proceso de saneamiento refleja mejor el uso del bosque. Los derechos consuetudinarios sobre el uso de recursos aún ejercen influencia sobre el manejo del bosque en las comunidades. La reforma aumentó la seguridad al otorgar títulos a bosques utilizados en forma tradicional. Existen algunos problemas debido a las diferencias existentes entre los nuevos derechos formales y el uso consuetudinario de la tierra, particularmente en las áreas limítrofes entre castañales que ellos utilizan, generando, así, conflictos. Las instituciones que tienen como objetivo controlar y defender el bosque están relacionadas a la producción de castaña. Este sector proporciona incentivos para mantener los bosques de la región, el que en caso de colapsar, llevaría a cambios drásticos en las comunidades.

En el norte de La Paz, las comunidades de la colonización han mantenido el modelo que utilizaban antes de la reforma, el mismo que favorece al desarrollo agrícola, a pesar de que estos asentamientos se localizan preferentemente en tierras forestales. Debido a que la productividad agrícola es bastante baja, las familias dependen de la madera para subsidiar el establecimiento de los asentamientos y garantizar sus medios de sustento. En vista a los altos costos que acarrea participar legalmente de la producción forestal con un plan de manejo aprobado y dado que las posibilidades de recuperar costos en estas pequeñas parcelas son limitadas, las familias tienden a depender de otros recursos para obtener ingresos del bosque, como, por ejemplo, la venta de madera del aclareo/chaqueo para agricultura.

Por sí solos, la conclusión del proceso de saneamiento y la titulación formal de la tierra no serán suficientes para asegurar derechos de propiedad que apoyen sus medios de sustento basados en el bosque. Es posible que la seguridad a largo plazo sobre la tierra y los bosques en las regiones estudiadas se afiance en la medida en que los residentes aprendan y entiendan las características de las propiedades comunales y lleguen a acuerdos con las propiedades vecinas. Así como las primeras etapas de la Reforma Agraria (ley de 1952 y las brigadas móviles de 1970) no resolvieron el problema de la tierra, es muy poco probable que la Reforma actual resuelva todos los problemas. La presencia de tierras sin clasificar, demandas superpuestas, registros confusos y diferencias entre el uso consuetudinario de recursos y los derechos formales representan todo un desafío, puesto que crean ambigüedad y conflicto. Como resultado, es muy probable que en áreas donde el saneamiento ya ha concluido,

las relaciones entre los actores sociales estén caracterizadas por la negociación y el acomodo a la nueva realidad.

Finalmente, la seguridad de los derechos de propiedad depende de la mediación y reconciliación. Posiblemente lo más apropiado sea un enfoque desde arriba hacia abajo que empiece a nivel del municipio, tal vez mediante la formación de comisiones municipales, dada la necesidad de considerar la complejidad del contexto local específico para solucionar mucho de los problemas. Las comisiones que cuenten con gran diversidad de actores pueden convertirse en un foro para abordar aspectos de propiedad, aunque necesitarán transparencia y control continuo por parte del Estado y del público. Las comisiones deberían enfatizar la transparencia en sus acciones y en las decisiones que tomen al mediar disputas (ya que la legitimidad dependerá del consenso público de que las decisiones han sido justas). A nivel comunitario se deben realizar esfuerzos por involucrar a residentes y otras personas locales en la planificación del uso de tierras. Estas personas deberían elaborar mapas de lo que ellos consideran son sus territorios tradicionales y compararlos con los límites formales para asegurarse de que entiendan la nueva configuración. Es muy posible que haya un número significativo de demandas superpuestas. En realidad, éstas ya existen pero los interesados no necesariamente están conscientes de su existencia. La mediación de estos problemas debería basarse en un intercambio transparente de información real, incluyendo información que refleje las percepciones de los actores involucrados. El Estado podría servir de mediador en disputas serias y hacer ejercer su autoridad para desalentar los abusos.



## REFERENCIAS

- Aramayo Caballero, J., 2004 *La Reconstitución del Sistema Barraquero en el Norte Amazónico: Análisis jurídico del Decreto Supremo N° 27572*. CEJIS, Santa Cruz, Bolivia.
- Balcázar, J. y Montero, J. 2002. *Estructura y Composición Florística de los Bosques en el Sector Pando*. Documento Técnico 108/2002. BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Bilbao, A. 1987. *El norte paceño y San Buenaventura*. La Paz, Bolivia: CEDLA.
- Bolaños, O. y M. Schmink. 2005. *Gender issues in a timber management project in Bolivia*. in C. Colfer (ed.) *The Equitable Forest*. Washington D.C.: RRF Press.
- Cámara Forestal de Bolivia, 2006. *Anuario Estadístico 2005*. Sector Santa Cruz, Bolivia.
- CIPTA (Concejo Indígena del Pueblo Tacana) 2002. *Estrategia de desarrollo sostenible de la TCO-Tacana con base en el manejo de los recursos naturales*. La Paz-Bolivia.
- Concejo Indígena del Pueblo Tacana. 2007. *Pueblo Indígena Tacana* (Bolivia: Imprenta Weinberg).
- CORDECRUZ. 1994. *Plan de uso del suelo (PLUS). Una propuesta para el aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales*. Santa Cruz, Bolivia: Cordecruz-Consorcio IP/CES/KWC.
- Cronkleton, P., y M. Albornoz 2004a. *Forestería Comunitaria en Bolivia: Abriendo Horizontes para Nuevos Actores* (co-author M. Albornoz) in *Memória: Forum sobre Florestas, Gestão e Desenvolvimento, Belém 2003* Belem: CIFOR.
- 2004b. *Uso y abuso del aprovechamiento forestal en pequeña escala, Provincia Guarayos*. Santa Cruz, Bolivia: Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR).
- Cronkleton, P., C. Gönner, K. Evans, M. Haug, M. A. Albornoz y W. de Jong. 2008. *Supporting Forest Communities in Times of Tenure Uncertainty: Experiences from Bolivia and Indonesia*. (Selected peer reviewed paper) International Conference on Poverty Reduction and Forests: Tenure, Market and Policy Reforms Proceedings, Edited by Bob Fisher, Cor Veer, and Sango Mahanty Regional Community Forestry Training Center

- for Asia and the Pacific (RECOFTC), Bangkok and Rights and Resources Initiative (RRI), Washington.
- Cronkleton, P. y P. Pacheco. 2008. *Changing Policy Trends in the Emergence of Bolivia's Brazil Nut Sector in Laird, S., R. McLain, and R. Wynberg (eds.) Non-Timber Forest Products Policy: frameworks for the management, trade and use of NTFPs*. Earthscan.
- De Jong, W., S. Ruiz, y M. Becker. 2006. *Conflicts and Communal Forest Management in Northern Bolivia*. Forest Policy and Economics 8 pp 447-457.
- DHV. 2006. *Plan de sección estratégica: Evaluación ambiental estratégica del Corredor Norte de Bolivia*, Servicio Nacional de Caminos, Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz, Bolivia.
- El Deber 2005 “Conflicto por tierras y castaña deja tres muertos” 13/07/2005 *El Deber*, Santa Cruz de la Siera, Bolivia.
- FESPAL. 2007. *Censo de comunidades de la provincia Abel Iturralde*. Ixiamas, Bolivia.
- FAOSTAT 2007. FAO Statistical Database. Available at <http://faostat.fao.org/site/535/DesktopDefault.aspx?PageID=535>
- Fifer, J. V. 1970. “The Empire Builders: A History of the Bolivian Rubber Boom and the Rise of the House of Suarez”. *Journal of Latin American Studies* 2 (2): 113-146.
- Fitzpatrick, D. 2005. “Best Practices’ Options for the Legal Recognition of Customary Tenure”, *Development and Change*, 36(3): 449-475.
2006. “Evolution and Chaos in Property Rights Systems: The Third World Tragedy of Contested Access”, *The Yale Law Journal*, 115, 996-1048.
- Fortmann, L., J. Riddell, J. Bruce, and others. 1985. *Trees and Tenure: An Annotated Bibliography for Agroforesters and Others*. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Gamarra, M. d. P. 2007. *Amazônia norte de Bolivia*. Economía Gomera 1870-1970. La Paz, Bolivia.
- GMI. 2008. *Plan de Desarrollo Municipal gestión 2007- 12*. Ixiamas, Bolivia: Gobierno Municipal de Ixiamas.
- Ibargüen, R. 2008. La última frontera y las comunidades de pequeños parcelarios en el norte paceño. La Paz, Bolivia: CEDLA, CIFOR. (Unpublished report).
- INE. 2001. *Resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- INE. 2002. *Censo de Población y Vivienda 2001*. INE, La Paz, Bolivia.
2005. *Santa Cruz: Proyecciones de Población por Provincias y Municipios según Sexo, Edades Simples y Años Calendario. Período 2000-2010*. La Paz: Instituto Nacional de Estadísticas.
- IIRSA (2008) “Presidents sign agreement to boost ‘Northern Corridor’, Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America”, [www.iirsa.org/](http://www.iirsa.org/)

- BancoConocimiento/N/noticia\_corredor\_norte\_bolivia/noticia\_corredor\_norte\_bolivia.asp?CodIdioma=ENG, accessed 25 August 2008.
- Kay, C., y M. Urioste., 2005. *Bolivia's Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies*. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No.3, ISS/UNDP: The Hague.
- LLanque, V. E. 2006. *Forest product extractions, migration and deforestation in the Northern Bolivian Amazon*. In *The social ecology of tropical forests: migration, populations and frontiers*, eds. W. d. Jong, L. Tuck-Po and A. Ken-ichi. Kyoto, Japan: Kyoto University Press, Trans Pacific Press.
- López, G. R, 2004. *Negociaron tierras fiscales en la TCO de Guarayos*, El Deber. 7/11/2004 Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.
- Mancilla, R., Andaluz, A. 1996. *Cambios Sustanciales en la Legislación Forestal Nacional*. Boletín BOLFOR no. 7. Proyecto BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Meinzen-Dick, R. y E. Mwangi. 2008. *Cutting the web of interests: Pitfalls of formalizing property Rights*. Land Use Policy 26 p36-43.
- MHNNKM. 2006. *Forma de uso de los recursos naturales y su impacto ambiental y social, Guarayos*. Santa Cruz: Museo de Historia Natural NKM.
- Moreno R. D., 2006. “COPNAG denuncia la venta en \$us 1,2 millones de TCO en Guarayos”, In El Deber 27/11/2006 Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.
- Ormachea, E. 2008. ¿Revolución Agraria o Consolidación de la Via Terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras. CEDLA/La Paz (segunda edición).
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
1994. *Neither market nor state: Governance of common-pool resources in the twenty-first century*. IFPRI Lecture No. 2. Washington, D.C.: IFPRI.
- Pacheco, P. y D. Kaimowitz. 1998. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. La Paz: CIFOR, CEDLA [Centro de Estudios para el Desarrollo], TIERRA [Taller de Iniciativos en Estudios Rurales y Reforma Agraria], BOLFOR.
- Pacheco, P. 1998. “Pando: barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales”. In: Pacheco, P. Kaimowitz, D., (Eds.), “*Municipios y Gestión Forestal*”. In *El Trópico Boliviano. Bosques y Sociedades #3*, CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. CID/Plural Editores, La Paz, Bolivia, pp. 179-226.
2005. “Decentralization of forest management in Bolivia: Who benefits and why?” Chapter in Colfer and Capistrano (eds.). *The politics of decentralization: forests, people and power*. Earthscan, London, pp. 166-183.
2006. *Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*. La Paz: CIFOR/IDRC.

2008. *Enfoques forestales homogéneos para actores diversos: La encrucijada del manejo de bosques en Bolivia*, Documento de Trabajo, Informe Temático sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2008, PNUD, La Paz, Bolivia.
- Paredes, X. 2007. "Norte de La Paz: La última frontera. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario" (borrador no publicado).
- Pavez L. I., Bojanic, A., 1998. *El Proceso Social de Formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB. La Paz, Bolivia.
- Ribot, J., y N. Pelusi. 2003. *A Theory of Access*. Rural Sociology 68 (2), 153-181.
- Roldan, R. 2004. Models for recognizing indigenous land rights in Latin America. Biodiversity Series Paper #99. World Bank Environment Department.
- Ruiz, S. 2005. *Rentismo, conflicto y bosques en el norte amazónico boliviano*, CIFOR/ Santa Cruz
- Schlanger, E. y E., Ostrom. 1992. *Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis*. Land Economics 68 (3), 249-262.
- SENASAG. 2007. *Inventario de la población ganadera*. La Paz, Bolivia: MDRAyMA.
- Stearman, A., 1978. *The highland migrant in lowland Bolivia; Multiple Resource Migration and the Horizontal Archipelago*. *Human Organization*. 37(2) 180-185.
- Stocks, A., 2005. "Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America". *Annual Review of Anthropology* 34:85-104.
- Stoian, D., y A. Henkemans. 2000. "Between Extrativism and Peasant Agriculture: Differentiation of Rural Settlement in the Bolivian Amazon". *International Tree Crops Journal* Vol. 10 pp. 299-319.
- Tamburini, L. y A.C. Betancur. 2000. *Nuevo régimen forestal y territorios indígenas en Bolivia* in Martínez, José A. (Ed.), *Atlas Territorios Indígenas en Bolivia: Situación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y Proceso de Titulación*. CPTI: Santa Cruz. Pp. 213 –228.
- Thiele, G. 1993. "The dynamics of farm development in the Amazon: the Barbecho crisis model". *Agricultural Systems* 42, 179-197.
1995. "The displacement of Peasant Settles in the Amazon: The case of Santa Cruz, Bolivia". *Human Organization*. Vol. 54 (3) 273-282.
- Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). 2003. *Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia: Estimación del gasto de consumo combinando el Censo 2001 y las Encuestas de hogares*. UDAPE, La Paz, Bolivia.
- VAIPO. 1999. *Identificación de Necesidades Espaciales TCO Guaraya*. La Paz: VAIPO.
- Vallejos, C. 1998. *Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros*. In *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*, eds. P. Pacheco y D. Kaimowitz. La Paz, Bolivia.
- Wilkins, J. V. 1988. *La búsqueda de una alternativa viable a la agricultura de corte y quema en las llanuras bajas de Bolivia*. Documento de Trabajo No. 71. Santa Cruz, Bolivia: CIAT.



Con el auspicio de:

**IDRC**  **CRDI**