

La economía política del desarrollo forestal en Bolivia: políticas, actores e ideologías

Pablo Pacheco *

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el seminario "América Latina en el post-consenso de Washington: cambios económicos y políticos en la administración de recursos naturales en los países andinos" en enero de 2007, auspiciado por el Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, Japon.

La economía boliviana experimentó importantes reformas a mediados de 1980 como resultado de la implementación de las políticas de ajuste estructural, fuertemente inspiradas en una visión neoliberal del desarrollo, lo que tuvo también importantes implicaciones para el desarrollo forestal, principalmente a través de la reforma de la política forestal iniciada en la mitad de los años 90. El presente trabajo evalúa esos cambios en la política forestal, que surgieron de la tensión entre un enfoque conservacionista y otro productivista, y evalúa las condiciones políticas e institucionales que condujeron a la adopción de la visión de desarrollo forestal sostenible en la política pública. La reestructuración del poder político, a mediados del año 2000, resultante de los fracasos políticos y económicos del modelo neoliberal de desarrollo ha contribuido también a expandir la crítica contra la política forestal actual y su falta de capacidad para avanzar vigorosamente hacia el desarrollo sostenible. Esto está dando lugar a la emergencia de una visión alternativa que concibe el desarrollo forestal desde una perspectiva más integral y un gobierno de los recursos forestales más democrático, que podría llevar a la transición hacia una reforma forestal popular, re-distributiva y sostenible, basada en un nuevo marco de alianzas entre actores forestales y de conservación.

I. Introducción

Bolivia es un país sin salida al mar. Tiene una economía pequeña y una relativa baja densidad de población, una porción importante de la cual es aún rural, y una pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso que conduce a una alta prevalencia de la pobreza principalmente en el área rural. Las realidades de las tierras altas –incluyendo el altiplano andino y valles-, en oposición a las tierras bajas –que contemplan las áreas tropicales y subtropicales- son demasiado contrastantes. Ellas difieren en sus características relativas a cobertura vegetal, sus procesos de ocupación territorial, y las interacciones que se dan entre sociedad y naturaleza.

Las tierras altas -que constituyen un área de ocupación humana relativamente antigua por las sociedades indígenas-, han experimentado una presión intensa sobre sus recursos forestales principalmente para la provisión de madera combustible y por la conversión del bosque debido a la expansión de la ganadería y agricultura de base comunitaria. En cambio, las tierras bajas tradicionalmente ocupadas por grupos de cazadores y recolectores, fueron abiertas de manera más dinámica a la expansión agrícola desde mediados de 1950, como parte de una estrategia estatal de integración de su territorio, lo que condujo a un crecimiento lento pero progresivo de la frontera agrícola

y de pastos cultivados en áreas que estuvieron previamente cubiertas por bosques.

Los habitantes locales de las tierras bajas han dependido tradicionalmente de recursos del bosque para sobrevivir y, a medida que los mercados comenzaron a desarrollarse, la población local comenzó a vincularse con ellos para obtener ingresos monetarios para complementar sus bienes de consumo. En esta región se ha desarrollado un sector forestal vigoroso, no solamente debido a la expansión de empresas madereras en concesiones forestales, sino también debido a las crecientes iniciativas comunitarias forestales. Aunque la economía forestal tiene problemas severos para competir en los mercados internacionales debido a limitaciones geográficas que aumentan los costos de transporte, la modernización de la manufactura maderera está ayudando a mejorar su desempeño en los mercados externos. No obstante, los beneficios económicos alcanzan sólo a algunas elites locales y a un pequeño grupo de empresas, y no ha sido resuelta la inclusión de las operaciones comunitarias en el desarrollo del sector forestal comercial.

La economía boliviana ha experimentado diferentes ciclos económicos influenciados por diferentes políticas y visiones de desarrollo. En 1950 se inició un nuevo ciclo en la economía nacional, con un rol crucial del estado en el desarrollo que buscaba construir empresas estatales en sectores estratégicos, al mismo tiempo de promover el crecimiento del sector priva-

do. Las políticas de industrialización de sustitución de importaciones implementadas continuaron en las décadas de los 60 y 70. En general, estas políticas favorecieron la industria y se discriminó contra el desarrollo de la agricultura, aunque se protegieron algunas agroindustrias.

En los primeros años de la década de los 80 tuvo lugar una severa crisis económica que reflejaba el agotamiento del modelo vigente de crecimiento económico. Esta situación se superó con la implementación de un programa de ajuste estructural (PAE) que privilegió las inversiones privadas que priorizaban los mercados internacionales. El PAE duró unas dos décadas hasta mediados de la década del 2000, cuando empezó el periodo denominado “revolución democrática”. En todo este periodo, la política forestal ha sido formulada en concordancia con las diferentes visiones de desarrollo, aunque sus principales características han prevalecido en lo que aquí se denomina una vía conservadora del desarrollo forestal.

No ha habido una política forestal coherente hasta mediados de 1970 cuando se aprobó la primera Ley Forestal. Ésta conservó los derechos estatales de asignar permisos de extracción forestal sobre propiedades públicas y privadas y la obligación de cumplir con planes de gestión forestal, e impuestos basados en el volumen extraído. El sistema que emergió era demasiado inefectivo y corrupto, y creó severos conflictos entre las compañías madereras y propiedades privadas. En 1996 se aprobó una nueva Ley Forestal que impuso un esquema de concesiones forestales, patentes basadas en superficie, y la fusión de derechos agrarios y forestales. Las dos leyes mantuvieron un fuerte énfasis en el rol estatal para vigilar el cumplimiento de las regulaciones y dieron poco espacio a la sociedad para el control forestal. Aún cuando las regulaciones forestales y normas intentaban adoptar objetivos de gestión forestal sostenible, persistieron severos problemas en su implementación por fuerzas económicas que operaron en contra del logro de ese objetivo.

Las reformas de la política forestal de 1996 se realizaron en el contexto de aplicación de las políticas neoliberales. Por lo tanto, intentaron privilegiar la

promoción de derechos seguros y claros sobre los recursos forestales –principalmente maderables–; asimismo, buscaron introducir mecanismos de mercado para estimular la adopción de buenas prácticas para la gestión forestal. Bajo esta visión, la conservación de recursos forestales requiere –en el largo plazo– aumentar los costos de oportunidad del uso del bosque respecto a otros usos de la tierra, principalmente agricultura y ganadería. El prerequisite para que esto suceda es asegurar los derechos del bosque para promover inversiones en la gestión forestal. La perspectiva económica del neoliberalismo, además, asumió las lecciones provenientes de la ecología forestal que sostenían que era posible hacer manejo sostenible de bosques bajo prácticas de buen manejo. Lo anterior llevaba a garantizar la viabilidad económica y ecológica del manejo de bosques.

No obstante, actualmente hay una controversia creciente en torno a las implicaciones de las políticas de inspiración neoliberal sobre los medios de vida de las poblaciones dependientes de los bosques y en la conservación del bosque. Los defensores de la conservación argumentan que el camino seguido por la Ley Forestal, que privilegia la gestión forestal basada en la explotación comercial, ha sido la vía correcta para lograr la gestión forestal sostenible puesto que ésta promueve la adopción de buenas prácticas que podrían conducir a la conservación forestal. En contraposición, sus críticos argumentan que el modelo adoptado tiende a favorecer la explotación comercial de la madera y a concentrar los ingresos obtenidos en un grupo reducido de personas excluyendo a los usuarios locales, además que tendería a promover el agotamiento de dichos recursos en el largo plazo. Por otra parte, mientras que en opinión de sus defensores debería mantenerse la política y la estructura institucional actual, sus críticos argumentan que éstas tendrían que ser desmanteladas y reemplazadas por otras.

El presente trabajo contiene cinco partes incluyendo esta introducción. La segunda parte evalúa la vía conservativa del desarrollo forestal en el periodo entre 1960 a 1980, con énfasis en la descripción del paradigma dominante de desarrollo forestal y los factores que contribuyeron al desorden crónico en el sector forestal cuyos resultados fueron el agotamiento

to de recursos del bosque, la concentración de las tierras forestales, la expansión caótica de la frontera agrícola, y la negación de los derechos de los usuarios locales sobre los bosques. La tercera parte apunta a evaluar las reformas neoliberales y sus implicaciones para el desarrollo forestal, y con ello los factores económicos e institucionales que condujeron a la re-emergencia de la vía conservadora de desarrollo del bosque. La cuarta parte describe el surgimiento de la revolución democrática a mediados del año 2000 y sus ideologías asociadas con una nueva política para corregir las inequidades enraizadas en la economía, la sociedad y el sector forestal. La última parte recoge las conclusiones de estas secciones y señala las conclusiones del trabajo.

II. La vía de desarrollo forestal hasta mediados de los 80's

Un repaso a la economía y el sector forestal

La economía boliviana ha dependido históricamente de la extracción de recursos naturales tales como la minería, petróleo, madera y posteriormente la producción de granos y gas natural, todos ellos orientados a los mercados internacionales. Por tanto, el crecimiento económico ha dependido de las oscilaciones de la demanda internacional y los precios de esas materias primas. La extracción minera desde el inicio de la república hasta mediados de 1980 ha jugado, con algunas oscilaciones, un rol clave en el crecimiento de la economía y ha sido acompañada por algunos ciclos de auge y depresión de otras actividades económicas, como la goma y la producción de petróleo. No obstante, la industria minera ha generado de lejos los principales ingresos para el estado hasta mediados de los 80, habiéndose cubierto con ellos el pago a la burocracia estatal, la infraestructura básica, y financiado el crecimiento de otros sectores como la agricultura empresarial.

En el periodo de sustitución de importaciones que duró hasta finales de la década de los 70's, el país perdió su oportunidad para desarrollar el sector industrial, tal como lo hicieron otros países de la región – p. ej., Brasil y Argentina (Grebe 1983). En la práctica, hubo un desarrollo industrial limitado resultante de mercados domésticos pequeños no sólo debido a la baja población del país sino también debido al hecho de que gran parte de la población era rural, la mayor parte de la cual estaba apenas conectada a los mercados (Dandler 1984). En el sector agrícola, el gobierno promovió –a través de créditos baratos, la construcción de caminos y asistencia técnica– la sustitución de la importación de algunas cosechas tales como el algodón, caña de azúcar, carne y arroz (Arrieta et al. 1990). Paralelamente, se distribuyeron tierras a medianas y grandes propiedades, y se promovieron asentamientos de colonización en las tierras bajas. Las superficies cultivadas no eran aún significativas debido a la limitada demanda domésti-

ca, por lo que fácilmente se logró satisfacer el mercado interno, y la sobre oferta de producción de azúcar preciso de cuotas en el mercado externo (Suárez 1992).

En la primera mitad de los 80's, el país experimentó una crisis económica severa que resultó de la extenuación del modelo de crecimiento vigente. Los factores que desembocaron la crisis fueron el virtual colapso de la industria estatal minera de estaño, una oferta exportable poco diversificada, la declinación en los precios internacionales de los principales productos de exportación, y el aumento de pagos de la deuda externa. Todos estos factores contribuyeron a la reducción abrupta de las ganancias fiscales y a una acelerada inflación (Morales and Sachs 1987). Las implicaciones de la crisis económica para la agricultura y el sector forestal fueron diversas. Aunque los términos de intercambio para la producción agrícola evolucionaron favorablemente, la inflación afectó negativamente a los productores distantes de los mercados, mientras que los que estaban ubicados más cerca consiguieron beneficiarse de los cambios en los precios. Por su parte, las exportaciones fueron de lejos las más afectadas, pues la tasa de cambio paralela penalizaba fuertemente a los bienes transables (Anderson et al. 1995).

No hay estimaciones confiables de la producción forestal hasta la década de los 70. De acuerdo a algunas fuentes, la producción de madera se desarrolló en el norte de Santa Cruz como influencia de la penetración de actividades de exploración petrolera en las tierras forestales. Ambas actividades estimularon la expansión de la frontera agrícola, la que a su vez atrajo inversiones más grandes en la producción de madera (Stolz 1978). Antes de la década de 1970, la producción de madera era relativamente poco importante en la economía nacional, y formalmente no era parte de los planes gubernamentales de desarrollo. A pesar de ello, los recursos forestales tenían un significado importante como medio de subsistencia de las poblaciones locales. Las poblaciones indígenas accedían tradicionalmente y usaban gran número de recursos del bosque tales como frutos, plantas medicinales, fibras y madera; sin embargo, esta contribución de los recursos del bosque permanecía invisible,

y por tanto es difícil estimarlos en manera apropiada.

En el periodo 1970-79 se registró un crecimiento importante de la producción de madera, de 23 a 65 millones de pies (MACA 1982), pero este volumen podría ser más altos si se considera que un monto importante de madera era exportada ilegalmente (Stearman 1983). Alrededor del 85% de la producción total correspondía a tres especies: caoba, cedro y roble. Mientras la caoba era vendida principalmente en los mercados externos, contabilizando el 90% del total de exportaciones de madera, las otras dos eran comercializadas en el mercado doméstico (Stolz 1978). El acceso a las tierras forestales mejoró como resultado de la expansión de caminos, principalmente en la parte de tierras bajas al norte del departamento de La Paz y sur del Beni. Las empresas madereras empezaron a incursionar en aquellas áreas, en un período en el que la mayor parte de las especies madereras valiosas estaban casi agotada en el norte de Santa Cruz debido a las operaciones intensivas de extracción maderera que se dieron allí. Es importante señalar que las rentas capturadas por el estado en estos años fueron bastante bajas.

La crisis económica desencadenada a inicios de los 80 condujo a la contracción de la producción de madera y, de este modo, a reducir las exportaciones forestales. Entre 1980 y 1985 los volúmenes de producción de madera se redujeron de 445.032 m³ a 296.154 m³, reducción equivalente a un 34%. El punto más bajo se registró en 1983 cuando la producción de madera correspondió sólo a un 59% respecto a 1980. Anderson y colegas (1995) sugieren que la principal razón que determinó la disminución de la exportación forestal fue el tipo de cambio paralelo que operaba como desincentivo contra las exportaciones, estimulando las exportaciones ilegales de madera como medio para acceder a las divisas a una tasa diferenciada. En esta misma línea, Stolz (1986) menciona que, en aquel tiempo, un importante flujo de madera ilegal salía al vecino país de Brasil. La producción y exportaciones de madera se recuperaron en la segunda mitad de los 80 desde la implementación del PAE, debido principalmente a las políticas dirigidas a promover la expansión de las exportaciones no tradicionales, la expansión de caminos y sub-

sidios en las tarifas de transporte (Kaimowitz et al. 1999; Pacheco 1998).

El mercado doméstico era importante como destino de la producción maderera, aunque las exportaciones han sido tradicionalmente importantes para absorber una parte de la producción. En 1970, el 53% de la madera extraída fue vendida en el mercado externo (MACA 1982) mientras que la proporción fue de alrededor del 40% a inicios del año 2000 (CFV 2002). No obstante, el sector maderero en Bolivia ha sufrido siempre de una falta de competitividad principalmente como resultado de los elevados costos de transporte (Chávez et al. 2003). En la década de los 70 las exportaciones de madera aumentaron de US\$ 1.9 millones en 1970 a US\$ 21 millones en 1979. Las exportaciones experimentaron una drástica depresión durante la década de los 80, debido a la crisis económica, recuperándose desde la segunda mitad de esa década.

Durante el periodo de referencia, la extracción de madera no prosperó en el norte amazónico como lo hizo en Santa Cruz, el norte de La Paz y Beni. Esto fue sobre todo debido a restricciones de transporte y el aislamiento de la región. No obstante, la economía de esta región ha estado tradicionalmente ligada a la extracción de goma y la recolección de castaña. Ambas actividades estaban activamente conectadas con los mercados internacionales aunque la industria de transformación de estos productos era poco desarrollada. Durante este periodo, la goma era vendida en el mercado brasileño porque los productores nacionales se beneficiaban de precios subsidiados en el país vecino, y las nueces de Brasil eran vendidos con cáscara, sin ningún beneficiado (Stoian 2000). En este tiempo, las barracas dominaban la geografía económica del norte Amazónico, y captaban la mayor parte de la fuerza de trabajo rural a través de relaciones de trabajo basadas en el habilito (Pacheco 1992).

La vía conservadora de desarrollo forestal

En el periodo hasta mitad de los 80's, el desarrollo del sector forestal adoptó el camino conservador en-

carinado en la Ley Forestal promulgada en 1974. Este modelo descansó en cuatro factores. Primero, el rol clave del Estado en el control del uso y gestión de recursos forestales mediante el Centro de Desarrollo Forestal (CDF). Segundo, el bosque tenía una posición marginal comparada con otros usos de la tierra, principalmente agricultura y pastos. Tercero, una fuerte visión que sólo los empresarios con acceso a capital de inversión podían hacer un uso eficiente de los recursos forestales. Finalmente, las tierras forestales fueron entregadas como parte de un sistema de clientelismo (World Bank 1993). Lo anterior fue posible porque el derecho de uso del bosque estaba divorciado de la propiedad de la tierra, y el estado retenía para sí los derechos de concesión de acceso a los bosques, sin tener en cuenta si los recursos se encontraban en propiedades privadas o en bosques públicos.

En relación al primer punto, el CDF era responsable de clasificar y crear los bosques de producción permanente sobre los cuales el estado podía asignar contratos a empresas madereras privadas. Esta entidad garantizaba los permisos para operaciones forestales sobre cualquier tipo de propiedad privada. Mientras el CDF podía otorgar contratos de medio y largo plazo en bosques públicos, sólo podía asignar contratos de corto plazo para operaciones forestales dentro de propiedades privadas (Hunnisett 1996; Stolz 1986). Hacia 1990, únicamente 173 empresas madereras controlaban alrededor de 20 millones de hectáreas en las tierras bajas, mayormente lo hacían a través de contratos de corto plazo (Quiroga and Salinas 1996).

En relación al segundo factor, los recursos forestales ocupaban una posición marginal en la agenda de políticas que privilegiaron los usos agrícolas de la tierra. De hecho, muchos de los incentivos de política provistos entre 1960 y mediados de los 80's, privilegiaban la expansión de la frontera agrícola por la primacía de la noción económica de que se podía contribuir al desarrollo regional con el estímulo de la agricultura y ganadería comercial. Otras políticas que estimularon la expansión de la frontera agrícola eran aquellas ligadas a programas de colonización y reforma agraria (Pacheco 1998). No obstante, había un

proceso complementario entre la expansión de la extracción forestal y el desarrollo de las fronteras agrícolas. En esta línea, el aprovechamiento selectivo agotaba las reservas de especies valiosas y abría el camino para la penetración de la colonización en los bosques, con lo que aumentaba la conversión definitiva de los bosques a otros usos del suelo (Stearman 1983).

Las políticas forestales de ese tiempo se basaron en la noción de que solamente las compañías madereras eran capaces de llevar adelante operaciones forestales, restringiendo de este modo, el acceso formal de usuarios locales a recursos del bosque (Pacheco 2001). Esta perspectiva equivocada aumentó dramáticamente los conflictos en torno al acceso a los recursos del bosque, favoreciendo los derechos de las empresas madereras de mediana y gran escala, por sobre aquellas de los propietarios privados. En 1994, sólo 6 millones de las 20 millones de hectáreas de superficie concedida a empresas madereras fueron establecidas dentro de bosques públicos y el resto lo fue en propiedades privadas (Hunnisett 1996). Esta misma lógica llevó a conflictos de acceso a bosques públicos entre empresas madereras y productores de madera de pequeña escala. Además, el no reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas sobre sus territorios alentó conflictos sobre la tierra.

Finalmente, la distribución de tierra y el bosque como medio de prebenda política fue la última tendencia que definió la lógica de la política forestal previa a las reformas de los años 90. La corrupción creciente dentro de CDF tuvo fuertes implicaciones en la forma en que los recursos forestales fueran asignados, además de haber promovido una evasión masiva del pago de regalías forestales y de haber incrementado la degradación del bosque debido a la falta de supervisión de los planes de gestión. Por lo tanto, la falta de transparencia en la asignación de contratos forestales, la vulnerabilidad de CDF a presiones políticas externas y la ausencia de supervisión, fueron factores que contribuyeron a crear el desorden en el sector forestal. Como resultado, solo una pequeña cantidad de empresas se beneficiaron del acceso a los bosques y de las rentas económicas derivadas de

la explotación de los recursos forestales. El sistema generó un círculo vicioso que sería duro de quebrar.

El desorden crónico en la gestión forestal

La reforma agraria promulgada a inicios de la década de los 50 legitimó los derechos de propiedad de los campesinos y comunidades indígenas y conllevó a una transformación importante de la tenencia de la tierra en las tierras altas. Este no fue el caso para los pueblos indígenas establecidos en las tierras bajas, cuyos reclamos territoriales fueron largamente ignorados por el estado hasta principios de los 90's. Los asentamientos indígenas se caracterizaban por poblaciones de bajas densidades y falta de acceso a infraestructura y mercados; sus medios de vida se basaban tradicionalmente en una combinación de caza, pesca, recolección de productos del bosque y cultivos en pequeñas parcelas. Ellos comenzaron a usar la madera de forma comercial recién cuando la presión de los empresarios madereros empezó a aumentar. La reforma agraria en las tierras bajas benefició paradójicamente a las elites regionales establecidas cerca de los centros urbanos, puesto que ellos fueron capaces de consolidar su propiedad sobre tierras accesibles destinadas usualmente como haciendas o propiedades con fines agrícolas (Arrieta et al. 1990), los que expandirían luego su control sobre tierras fiscales disponibles. Estas elites agrarias cuestionaron fuertemente los derechos de los pueblos indígenas.

A inicios de los 60's hasta mediados de los 80's el Gobierno promovió programas de colonización en las tierras bajas. Aunque la mayor parte de los colonos no recibió títulos sobre las tierras asignadas, ellos se beneficiaron de derechos de facto sobre las tierras pero no así sobre los bosques. Los colonos practicaban un sistema agrícola de corte y quema que permitía luego la conversión de esas tierras a barbechos. Mientras su principal estrategia era la agricultura familiar, ellos continuaban dependiendo de los recursos forestales para complementar la producción doméstica a través del uso de leña, la caza y forraje para los animales. La falta de acceso legal no le impedía el acceso sobre los recursos forestales; de hecho, la

extracción de madera valiosa les proveía de una fuente de capital que facilitaba la conversión del suelo a la agricultura (Thiele 1990). Dado que no disponían de medios legales para hacer aprovechamiento forestal, los colonos fueron conducidos a hacer transacciones con los madereros ilegales. Estos últimos facilitaron el desarrollo de un mercado informal de madera de dimensiones importantes.

Por su parte, los productores de madera de pequeña escala –conocidos como piratas o motosierristas– contribuían de manera significativa al mercado informal de madera. Estos productores residían en centros urbanos intermedios y obtenían sus ingresos de operaciones informales de extracción maderera desarrolladas ya sea en áreas clasificadas como áreas protegidas o en áreas concedidas a empresas madereras través de contratos. De este modo, los motosierristas estaban en abierta competencia por los recursos del bosque con las empresas madereras puesto que no había ningún mecanismo para darles acceso legal a bosques públicos. Este era un grupo socialmente heterogéneo y aprovecharon la madera sin ningún criterio de gestión forestal, usando motosierras para la extracción de madera y su cuarteo (Kraljevic 1996). El número de este grupo social ha sido subestimado porque trabajaba al margen de la ley.

En este periodo, las políticas de desarrollo regional en las tierras bajas fueron dominadas por una perspectiva agrarista, estimulando de esta manera, el crecimiento de la agricultura capitalista basada en unos pocos cultivos comerciales tales como trigo, maíz, caña de azúcar y algodón. Los principales incentivos utilizados fueron el crédito barato e incentivos fiscales. La expansión de tierras agrícolas se produjo en un contexto de tierras fiscales abundantes. Además, el pequeño tamaño del mercado doméstico y las dificultades para alcanzar mercados externos de manera competitiva fueron factores que limitaron la expansión de la agricultura en mayor magnitud (Kaimowitz 1997). La inseguridad de los derechos propietarios constituyó otro factor que estimuló un proceso caótico de ocupación de la tierra, del que usualmente se beneficiaron las elites agrarias que actuaron en contra de los derechos de las poblaciones locales sobre sus tierras.

Actores, gestión forestal y conservación

Como se mencionó, la política forestal en este periodo favoreció ampliamente a las empresas madereras de gran escala. Esas empresas hicieron uso de los derechos forestales para excluir a las poblaciones que tenían derechos tradicionales sobre los bosques. Ellas se beneficiaron también de regalías forestales reducidas; de hecho, muchos de tales pagos fueron simplemente evadidos. Además, debido a la falta de capacidad estatal para la fiscalización del cumplimiento de las regulaciones forestales, las empresas no cumplían con tales normas, acelerando el proceso de degradación del bosque. Muchos de esos factores también beneficiaron a gran número de pequeñas empresas que operaban en propiedades privadas.

Las regulaciones de tierra y bosques tenían un sesgo fuerte contra las operaciones forestales de base comunitaria. Esto no era un factor relacionado exclusivamente con la legislación boliviana sino hacía parte de un paradigma global de desarrollo forestal que era dominante en aquella época. Los principales factores que actuaron contra las comunidades locales, principalmente poblaciones indígenas, fueron la falta de reconocimiento legal a sus derechos de acceso al bosque y, por tanto, su exclusión de los beneficios de esos recursos. Más aún, la distinción entre los derechos agrarios y forestales actuó como una limitación legal importante para pequeños propietarios asentados en tierras boscosas. No obstante, en muchos casos, las empresas madereras estaban forzadas a negociar la madera con indígenas y pequeños propietarios, pero con frecuencia tendían a pagar precios bajos, por debajo del precio de mercado.

Sería erróneo argumentar que el manejo comunitario de bosques simplemente no floreció porque las políticas forestales discriminaron en contra de los usuarios del bosque. De todas maneras, las comunidades localizadas en proximidades de los bosques tradicionalmente usaron los recursos forestales para satisfacer sus necesidades de subsistencia y de ingreso monetario. No obstante, la falta de derechos legales de esas comunidades para acceder a los recursos del bosque

empeoró su posición en los mercados y de esta manera afectó los beneficios económicos que dichas comunidades podían obtener del uso de esos recursos, específicamente de la extracción de madera. Las comunidades vendían con frecuencia madera en pie pero recibían precios por debajo de los precios de mercado. La falta de derechos fueron considerados injustos por los grupos comunitarios generando cierta resistencia a la venta de sus árboles a madereros y, como resultado, los últimos tuvieron que mejorar las condiciones de compra.

Tal como se mencionó, la política forestal y las condiciones institucionales llevaron también a la degradación de los bosques. La ocupación progresiva de los bosques públicos, formalizada a través de contratos de extracción forestal motivaron el aprovechamiento selectivo de especies valiosas, lo que llevó al deterioro gradual de la condición de los bosques. Esto último facilitó la expansión de la frontera agrícola sobre la tierra boscosa previamente intervenida por la extracción. De esta manera, la búsqueda de especies maderables de mayor valor fue el principal motor de la expansión de la frontera agrícola. Hubo poco conflicto en bosques sobre los cuales había poca competencia para otros usos, pero se presentaron conflictos importantes en las zonas próximas a la expansión de la frontera.

En tierras ocupadas por indígenas y pequeños campesinos donde las empresas madereras tenían derecho sobre la madera, las poblaciones locales asentadas en esas áreas tenían poco incentivo para conservar el bosque. Esto estimuló ampliamente un proceso rápido de extracción de las especies de mayor interés comercial por las cuales había una gran presión de los madereros. Además, el desarrollo del sector forestal estaba dominado por la planificación de corto plazo y la falta de incentivos para estimular la inversión en la conservación del bosque. Asimismo, las empresas madereras tenían poco incentivo para hacer inversiones en el bosque debido a la inseguridad de los derechos de acceso, y también debido a la existencia de incentivos perversos de la política económica que aceleraron la tasa de extracción de madera (por ejemplo, a inicios de los 80's, el tipo de cambio paralelo estimuló las exportaciones de madera ilegal).

Además, la degradación de bosques fue promovida porque los planes de explotación no eran realistas y nunca fueron adaptados a las condiciones locales (World Bank 1993).

III. Las reformas neoliberales: emergencia de un nuevo orden

El contenido de la reforma neoliberal

Las reformas neo-liberales que inspiraron el PAE definieron un nuevo ciclo económico y político en la historia de Bolivia por conducir a una reestructuración importante de la economía, modificar el rol del estado y producir importantes cambios en la sociedad rural. En su primera etapa, el PEA incluyó un componente para conseguir la estabilización económica como instrumento para enfrentar la crisis económica de inicios de los 80. El PAE llevó a la liberalización de los mercados externos, y la eliminación del tipo de cambio múltiple. Además, se redujo el gasto público, se eliminó la mayor parte de los subsidios, y se liquidó la banca pública con el cierre del banco estatal minero como del agrícola, a cargo de proveer créditos baratos para fomentar ambos sectores. Finalmente, entre otras medidas, se liberaron los mercados agrícolas domésticos (Morales 1994).

El gobierno implementó medidas adicionales orientadas a reducir el tamaño del estado y mejorar la competitividad de la economía. Esto se hizo principalmente a través de incentivos fiscales y servicios públicos para hacer más eficientes a los exportadores. En la misma dirección, se implementaron medidas para mejorar la infraestructura de caminos y la puesta en marcha de proyectos que apuntaban a estimular las exportaciones agrícolas de las tierras bajas, aunque estas últimas acciones no pueden ser consideradas en sentido estricto como políticas de ajuste estructural (Pacheco 1998). Otras iniciativas buscaron promover la integración del país con los principales bloques económicos regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los Estados Unidos como forma de dinamizar las exportaciones bolivianas en el comercio regional. Asimismo, el gobierno refinanció créditos para actividades orientadas a la exportación

y bajó los fletes de transporte para las exportaciones agrícolas que eran transportadas en el sistema de ferrocarriles (Carreón and Pinto 1997).

Las políticas macroeconómicas fueron principalmente orientadas hacia el sector exportador, y los otros sectores de la economía fueron ampliamente descuidados. La mayor parte de los servicios estatales provistos por los sectores productivos tales como la transferencia de crédito y tecnología fueron eliminados (Antelo 2000). Ello con el supuesto de que el mercado financiero rural tenía que ser desarrollado por organizaciones financieras privadas y que el sistema institucional de transferencia de tecnología e investigación agrícola tenía que ser reemplazado por uno nuevo enfocado en los sectores más dinámicos (MAGDR 2000). En la primera mitad de los 90's, se implementó una "segunda generación de reformas". Esta nueva etapa de reformas incluyó la capitalización de las compañías estatales, la descentralización administrativa y fiscal, nuevas regulaciones bancarias y la reforma en el sistema de educación. La piedra angular de estas reformas en teoría fue atacar la pobreza, aunque un discurso explícito de alivio de la pobreza como objetivo primario de política pública surgió recién a fines de los 90's, convirtiéndose en la pieza central en la retórica política de los subsiguientes gobiernos.

La reforma de las políticas sectoriales definió nuevas reglas del juego para algunos sectores clave de la economía tales como minería, hidrocarburos y el sector forestal. La mayoría de éstas fueron diseñadas por el gobierno central sin consultar con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Es evidente que algunos esfuerzos se hicieron para incorporar la posición de las instituciones de la sociedad civil en torno a temas centrales, pero éstos no fueron sistemáticos, y la mayor parte se condujeron por la presión social de las organizaciones con frecuentes movilizaciones y bloqueos. Los procesos resultantes fueron muy diversos. Por ejemplo, mientras que el gobierno desplegaba algunos esfuerzos para construir algún consenso social en torno a la reforma de política forestal (Pavez and Bojanic 1998) ciertos intereses cor-

porativos dominaban la definición de las políticas de reforma de tierras y de la minería, a pesar de las demostraciones sociales activas en torno a tales temas.

En 1994, la Ley de Participación Popular inició un proceso de descentralización desde abajo, transfiriendo responsabilidades a las municipalidades y aumentando los mecanismos institucionales para la participación social tanto en la planificación de la inversión pública como en la supervisión de los gastos. En 1995, fue promulgada la Ley de Descentralización Administrativa con efectos menos dramáticos. Esta última abolió las corporaciones departamentales de desarrollo, y transfirió sus funciones y la mayor parte de sus activos a las prefecturas, las que se supuestamente debían involucrarse en promover el desarrollo regional. Mientras algunos argumentan que la participación popular abrió la puerta a la participación de los grupos hasta entonces marginados de la política local, las voces críticas sugieren que ella constituyó un camino para dismantelar los gobiernos locales actuando en el nivel comunitario y, con ello, monopolizó el poder local en los gobiernos municipales.

En 1996, tanto las políticas forestales como de tierra fueron reformadas a través de la aprobación de la nueva Ley Forestal, y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria conocida como Ley INRA. Ambas leyes cambiaron dramáticamente las vías por las cuales las tierras y bosques públicos podían ser asignados y su uso fiscalizado. Ambas leyes en teoría, compartían la concepción de desarrollo sostenible a tal punto que incorporaron como objetivos la necesidad de promover un uso más sostenible de los recursos naturales y el acceso más equitativo de los beneficios derivados de su uso comercial. En la práctica, el principal interés de estas leyes fue introducir nuevas regulaciones en torno a la propiedad de la tierra y la gestión forestal tendiente a revertir el desorden crónico dominante hasta entonces, el mismo que fue analizado en la sección previa.

El propósito principal de la política de tierras fue clarificar los derechos de propiedad a través de un proceso de saneamiento, titulación y consolidación del catastro de la propiedad rural. Para eso se fusionó los derechos sobre la tierra y los bosques, y se cam-

bió la noción de función social de la propiedad por la del cumplimiento de la función económica-social, la que incluyó además criterios de conservación. En la nueva agenda de política de la tierra, el avance del saneamiento se convirtió en un factor crítico para permitir el progreso de procesos adicionales dependientes de la identificación de tierras fiscales como la dotación de tierras para nuevos asentamientos, la creación de reservas forestales municipales, y la identificación de bosques públicos para licitación como concesiones.

La Ley INRA contiene también un conjunto de regulaciones que permiten a los medianos y grandes propietarios de tierra legitimar su propiedad sobre áreas extensas, las mismas que en algunos casos fueron adquiridas a través de medios ilegales o semi-legales. La principal es el pago de los impuestos por la tierra como justificación de no abandono, lo que impedía su reversión, impuestos que debían ser establecidos por auto-avalúo. No obstante, un decreto emitido posteriormente eliminó la incorporación de las mejoras en el auto-avalúo permitiendo que el impuesto sea reducido a un nivel simbólico con lo que se hizo muy fácil justificar la propiedad. Finalmente, un aspecto que debe ser destacado de la nueva legislación agraria es la creación de una judicatura rural a cargo de la resolución de conflictos de tierra, aunque ella no siempre ha operado de forma eficiente.

La nueva ley forestal definió nuevas regulaciones para el uso forestal bajo la premisa de que la gestión forestal es ecológicamente sostenible mientras se apliquen “buenas prácticas” para el manejo. Un nuevo sistema institucional de fiscalización y control fue creado para vigilar la implementación de los instrumentos de gestión forestal en la práctica (planes de manejo forestal y planes operativos). Asimismo, el sistema de pago de impuestos por volumen fue modificado por otro de impuestos por superficie. El propósito explícito de la nueva legislación forestal es que la gestión sostenible puede lograrse avanzando hacia un uso más integral del bosque, con la incorporación de especies menos valiosas, y la aplicación de técnicas de extracción y prácticas silviculturales que hacen posible la regeneración natural del bosque. Adicionalmente, se buscaba definir derechos más

transparentes y seguros sobre los recursos del bosque con la finalidad de estimular el crecimiento de las inversiones en el manejo de bosques y eliminar la extracción ilegal (Pacheco 2005)

Las regulaciones vinculadas con la minería e hidrocarburos fueron también modificadas a mediados de los 90's, sobre todo para atraer capital externo al crear condiciones para reducir el riesgo de la inversión asociada a estos sectores, pero con el costo de perder la posibilidad de capturar rentas económicas generadas por las actividades de las empresas extranjeras operando en el país. Luego, a las actividades de exploración y extracción se les dio el status de utilidad pública, obteniendo en consecuencia, derechos preferenciales en el uso de la tierra respecto a otros usos. En esta estructura, el estado mantuvo los derechos sobre los recursos del subsuelo, los que podían ser entregados a través de un sistema de concesiones indefinidas. No obstante, se incluyeron algunas medidas que permitían a los propietarios privados de la tierra –individuales o colectivos– negociar compensaciones en caso que fueran afectados por el desarrollo de operaciones mineras o de hidrocarburos.

Desde los primeros años de la década de los 90, el modelo de áreas protegidas se extendió de manera importante. Hasta finales del 2000, se incluyeron cerca de 18 millones de hectáreas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) a nivel nacional, aunque sólo a una porción pequeña se le dio protección formal (Pacheco 2005). La historia de las áreas protegidas varía de caso en caso, siendo que algunas de ellas han sido creadas en áreas de presión agrícola, o en zonas vulnerables a la intervención maderera, y otras se impusieron sobre tierras ocupadas por comunidades locales. Un estudio recientemente concluido sugiere que existe una gran diversidad de usos de tierras y bosques, así como sistemas de producción dentro de las áreas protegidas (Ribera and Liberman 2006). En tiempos recientes, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) ha incluido formalmente el reconocimiento de los derechos de las poblaciones locales dentro de las áreas protegidas, y se han promovido consejos de gestión con la participación de actores locales, aunque esos consejos no siempre funcionan bien en la práctica. Algunas de las áreas

fueron delegadas para su administración a privados, hecho que ha sido altamente criticado (FOBOMADE 2006)

El paradigma dominante de desarrollo forestal

Pacheco (2005) sugiere que son varios los supuestos adoptados por la Ley Forestal de 1996, muchos de las cuales no se cumplen en la práctica. Los diseñadores de la Ley asumieron que había una importante superficie de bosques públicos que podía ser asignada mediante subasta como concesiones forestales. Si este supuesto se hubiera cumplido habría conducido a un proceso más competitivo de asignación de bosques públicos y podría haber aumentado el nivel de las rentas forestales capturadas por el Estado. Además, se consideró que la concesión forestal era la figura más eficiente para el aprovechamiento forestal puesto que ella facilita la administración empresarial en gran escala de las operaciones forestales.

Otro supuesto fue que la seguridad en la tenencia de la tierra conduciría a que la gestión forestal fuera un uso del suelo más atractivo. Este supuesto es fundamental en la nueva política forestal en tanto la inseguridad de tenencia fue identificada como la principal causa responsable para desincentivar las inversiones de largo plazo en el manejo de bosques, facilitando su conversión a usos agrícolas. En relación a lo anterior, se consideró que el paso de un sistema de patentes por volumen a otro por superficie sería el mecanismo más eficiente para cobrar impuestos, al mismo tiempo que los recursos de las patentes haría que el sistema público cuente con recursos suficientes para funcionar provenientes de esas patentes. Más aún, se había asumido que tales recursos deberían financiar las unidades forestales a instalarse en las prefecturas y municipalidades para cumplir con un nuevo abanico de funciones que fueron transferidos a tales niveles, principalmente el apoyo a la fiscalización forestal.

Además de los supuestos mencionados se hicieron otros dos más. El primero de ellos fue que ciclos de

corta de 20 años podrían asegurar la regeneración natural del bosque. Sobre la base de investigaciones disponibles sobre ecología forestal se planteó que los ciclos de corta de 20 años representarían suficiente tiempo para permitir una segunda extracción en áreas previamente intervenidas. De este modo, todos los planes de manejo deben cumplir con este ciclo de corta, incluso sin considerar los diferentes tipos de bosque.

El último supuesto es que se asumió que las reservas forestales municipales –las que deberían cubrir un área de hasta 20% de los bosques públicos en las jurisdicciones municipales- constituirían un mecanismo para formalizar a los productores de madera de pequeña escala que operaban en condiciones de informalidad. No obstante, se operó bajo el supuesto de que habrían suficientes bosques disponibles para estos grupos luego de la conversión de las concesiones forestales del sistema de contratos al de concesiones forestales. Ese no fue el caso en la práctica, y muchos de los municipios no han conseguido crear las reservas forestales por la falta de bosques públicos disponibles y, con ello, un grupo importante aunque de número desconocido de madereros informales continúa operando en las mismas condiciones en las que lo hacía antes.

Hay que destacar que los supuestos que apuntalan la legislación forestal estaban basadas en un diagnóstico ampliamente aceptado durante el tiempo previo a las reformas de mediados de los 90. Este diagnóstico establecía que los principales obstáculos para el desarrollo del sector forestal –concebido como un sector maderero competitivo orientado a los mercados externos- estaban enraizados básicamente en los siguientes factores: incentivos pobres para la gestión sostenible del bosque, un sistema imperfecto de cobro de regalías forestales que permitió una alta corrupción, la persistencia de la ilegalidad forestal, estímulos pobres para la gestión forestal comunitaria, y una estructura institucional débil (World Bank 1993).

El emergente “régimen forestal”, producto de la aprobación de la nueva Ley Forestal de 1996, no fue muy comprehensivo. La visión dominante fue la de garantizar derechos de propiedad en un ambiente mas

descentralizado, establecer un sistema fiscal más rígido, e introducir un nuevo conjunto de reglas de juego para el manejo forestal (Contreras and Vargas 2001). En la perspectiva de sus diseñadores, el nuevo régimen forestal fue una propuesta revolucionaria porque promovió varios cambios que permitirían avanzar hacia la gestión forestal sostenible, tales como el acceso más democrático a los recursos del bosque, la toma de decisiones descentralizada sobre los recursos forestales, y la promoción de buenas prácticas para la gestión forestal, así como un sistema más eficiente de cobro de patentes, y la reducción de la ilegalidad. En otras palabras, el régimen forestal implementado desde mediados de los 90 habría incluido todas aquellas medidas necesarias para superar el desorden crónico heredado. No obstante, muchos de los beneficios proclamados por el nuevo régimen –tal como se discutirá posteriormente- son más retórica que realidad. En este sentido, varios de los supuestos subyacentes en la Ley Forestal de 1996 sólo llevaron a fortalecer la visión conservadora del desarrollo forestal que dominó hasta entonces la ideología de la gestión forestal.

Implicaciones en los bosques y sus usuarios

De acuerdo a datos de la Superintendencia Forestal (SF), en el año 2006 habían alrededor de 8,2 millones de hectáreas bajo manejo forestal sostenible, dentro de las 28,7 millones de hectáreas clasificadas como bosque de producción permanente. La mayor parte de esta superficie corresponde a concesiones asignadas a grandes empresas madereras. En esa cifra, es comparativamente importante el volumen de tierras forestales (un millón de hectáreas) bajo gestión de iniciativas forestales comunitarias dentro de los territorios indígenas o asociativas en las reservas forestales municipales. El área con planes de manejo en propiedades privadas alcanzaba unas 1,2 millones de hectáreas, aunque en esa cifra no es posible distinguir las operaciones forestales realizadas en pequeñas propiedades.

Hacia ese mismo año se certificaron unas 2 millones de hectáreas en concesiones de unas pocas grandes

empresas madereras, por el estímulo de acceder a mercados más estables. Esto significa que casi la mitad del área total de concesiones grandes ha sido certificada, y que la otra mitad lo será probablemente en el futuro. El rápido crecimiento de la certificación en Bolivia ha sido posible porque las normas forestales han definido estándares exigentes para la gestión forestal (CFV 2002). La certificación voluntaria sin embargo, se hace menos costosa en superficies extensas, y ella tiende a discriminar a las pequeñas operaciones forestales que no están en condiciones de pagar tales costos. Esto último explica en parte por qué la certificación no se expandió más rápidamente en las iniciativas comunitarias o lo hizo a través de subsidios procedentes de proyectos forestales (Quevedo 2004).

En 1986, los volúmenes de extracción eran equivalentes a 320.000 m³. Ellas aumentaron a 448.000 m³ en 1995, apenas 3.700 m³ más que aquellos alcanzados en 1980. A finales de los 90's, la producción de madera enfrentó otra crisis pero esta vez relacionada con la depresión en los mercados regionales, principalmente de Argentina, que deprimió sustancialmente las exportaciones nacionales, aunque el mercado externo se recuperó a inicios de los 2000. Como resultado, la extracción maderera experimentó una tendencia creciente hasta alcanzar un pico de alrededor de 826.000 m³ en el año 2005. Asimismo, hubo un crecimiento en los valores exportados de productos manufacturados de madera que se beneficiaron en parte por condiciones preferenciales otorgadas en el mercado norteamericano con el ATPDEA (Antelo 2006).

En teoría, la expansión de bosques manejados supone que en esas áreas se están aplicando normas estrictas de manejo forestal (p. ej., ciclos de corta, extracción de árboles con diámetros autorizados, prácticas silviculturales, construcción apropiada de caminos, etc.), todo lo cual debiera permitir la regeneración natural del bosque. No obstante, por un lado, nada asegura que tales prácticas están siendo implementadas en la práctica en las áreas con planes de manejo aprobados y, por otro lado, no hay suficiente evidencia sobre los impactos en el bosque resultantes de un sistema más intensivo de extracción forestal. En este sentido, el

cambio de un sistema silvícola que extraía bajos volúmenes de unas pocas especies por hectárea – tal como el que predominaba en el pasado – a otro en el que se extraen unas tres o cuatro veces más de ese volumen, con mayor diversidad de especies, plantea preguntas acerca de sus potenciales impactos en la estructura del bosque (Jordan et al. 2002). Una evaluación de las tendencias de regeneración del bosque en áreas intervenidas menciona que cerca del 80% de las especies de madera comercial no fueron regeneradas a niveles suficientes para reemplazar los árboles que habían sido extraídos y, por lo tanto, se requerirían de mejores prácticas silviculturales para garantizar la regeneración natural del bosque (Fredericksen et al. 2003).

Únicamente un número reducido de productos forestales no madereros son usados comercialmente, siendo el más importante la producción de castaña en el norte Amazónico, y eventualmente algunas plantas medicinales. No obstante, sólo de 40 a 60% de la producción de castaña que cae al suelo es actualmente recolectada, aunque este porcentaje está creciendo en el tiempo como resultado de una mayor presión por la ocupación de tierras y los precios crecientes en el mercado internacional. Adicionalmente, aunque no hay estadísticas sobre los recursos aprovechados para satisfacer las necesidades de subsistencia de las poblaciones y comunidades locales, ellos podrían ser significativos (p. ej., plantas medicinales, materiales de construcción, leña, alimentos y fibras, entre otros) (Pacheco 2001). Hay una necesidad de mayor información sobre la contribución del bosque a los medios de vida de la población local.

No existe suficiente información empírica para sostener si existen o no diferencias significativas entre la gestión forestal llevada a cabo por empresas madereras y aquella practicada por usuarios locales en pequeña escala. En teoría, no debiera haber diferencias siendo que ambos tienen que seguir normas relativamente similares. Las diferencias más bien se deben a la localización de las operaciones forestales y la disponibilidad de servicios forestales. Primero, en áreas distantes de mercados, los usuarios del bosque todavía privilegian especies valiosas reproduciendo un sistema selectivo de extracción forestal. Esta última

situación difiere en áreas más próximas a caminos y mercados donde son aprovechados los árboles menos valiosa. Segundo, los usuarios locales no son capaces muchas veces, de tomar ventaja de todas las especies comerciales que tienen a disposición en sus áreas puesto que, con frecuencia, no son capaces de lograr condiciones apropiadas para comercializar su madera.

Las operaciones forestales en el campo no respetan necesariamente lo que está prescrito en las normas, y la fiscalización es bastante limitada. Entonces, en la práctica existe una cierta libertad para romper las reglas, lo que conduce a la expansión de la extracción ilegal, la que usualmente se disfraza de legal. Las evidencias anecdóticas sugiere que la extracción ilegal es mayor en las áreas de propiedad privada en relación a las concesiones forestales. Estas prácticas aumentan el riesgo de regeneración de las especies más valiosas. Además, no hay ningún cumplimiento de las normas en áreas que permanecen como bosque público donde no hay derechos forestales asignados pero que son ilegalmente intervenidos. En esa línea, una gran parte del uso del bosque andino tiende a ser depredador porque su uso es muy intensivo, y hay una ausencia generalizada de prácticas de manejo (Rham and Dam 2005).

Snook y colegas (2006), basándose en una evaluación de 14 prácticas consideradas necesarias para asegurar la sostenibilidad del manejo forestal, sugieren que la adopción de mejores prácticas ocurre cuando hay prácticas más fáciles para implementar, demandan de relativamente bajas inversiones, y son exigidas por las regulaciones forestales. Otros factores que afectan las tasas de adopción de estas prácticas se relacionan con los rasgos de las empresas y las características ambientales del área. Las que adoptaron mejores prácticas fueron empresas grandes orientadas a la exportación e interesadas en la certificación. También lo hicieron quienes recibieron asistencia técnica. Los mismos autores argumentan que un impedimento fuerte para la adopción de prácticas de manejo sostenible son la incertidumbre de los derechos forestales y sobre la posibilidad de detentar esos derechos en el largo plazo.

No existe información confiable acerca de la capacidad de transformación de la industria maderera, aunque se conoce que la capacidad de procesamiento (en la primera transformación) es mayor que la requerida por el consumo nacional. Se estima que hay aproximadamente 300 aserraderos dispersos alrededor de las áreas forestales mayores (con una concentración mayor en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba). Cerca del 70% de los aserraderos están clasificados como muy pequeños (menos de 1.000 m³ por año) y medianos (1.000 a 15.000 m³ por año), y ni un solo aserradero grande que domine la industria (Jordan et al. 2002). La mayor parte de los aserraderos son intensivos en mano de obra y utilizan maquinaria anticuada. Existen aproximadamente 45 hornos de secado con una capacidad de alrededor de 50.000 m³ de madera aserrada, los que no cubren con las necesidades existentes. En consecuencia, el secado ha sido identificado como el principal cuello de botella en el sector forestal maderero (Chávez et al. 2003).

En los últimos años ha crecido la industria manufacturera para la producción de muebles, partes de muebles, puertas, y pisos. Cerca del 50% de los productos procesados son vendidos en el mercado doméstico y el resto es exportado a Estados Unidos. La mayor parte de las empresas manufactureras son unidades familiares que se han desarrollado en las cuatro últimas décadas para atender al mercado doméstico y un mercado internacional limitado (Jordan et al. 2002). Un estudio reciente destaca que 80% de las unidades económicas de la manufactura de madera son unidades de pequeña escala (unas 3.000 unidades), la mayor parte de las cuales son carpinteros. De ellas, una parte importante se habría establecido en los últimos cinco a diez años (UPSA 2006). Muchas de esas unidades no tienen acceso a tecnología moderna ni a fuentes de financiamiento, y usualmente acceden a madera de calidad inferior puesto que la madera de primera calidad es exportada a los mercados internacionales.

El valor total de las exportaciones de productos forestales, incluyendo madera aserrada y productos procesados ha incrementado notoriamente en los últimos 20 años. Las exportaciones han crecido como

resultado de la política económica que privilegió las exportaciones. Las exportaciones forestales fueron equivalentes a US\$ 8.8 millones en 1985, y aumentaron a US\$ 145 millones en 2004. Además, la castaña han aumentado significativamente su contribución a las exportaciones forestales a alrededor de US\$ 74 millones en 2005. El aumento en el valor de las exportaciones no se debe solo a precios internacionales más elevados sino a un mayor peso de la madera procesada en el tiempo. Por ejemplo, el 64% de las exportaciones forestales correspondieron en 1995 a madera secada y semi-procesada, mientras que la proporción de productos de madera procesada aumentó al 79% en 2003 (Chávez et al. 2003). A pesar de ello, el desempeño de las exportaciones forestales no ha sido mucho mejor en relación a aquellas de otros sectores.

Casi el total de la producción maderera se origina en los bosques primarios de las tierras bajas puesto que las plantaciones forestales en Bolivia son demasiado pequeñas. Se estima un total de 27.000 hectáreas de plantaciones forestales, de las cuales 17.700 fueron patrocinadas por programas de desarrollo localizados en los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca, y hay un área adicional de 10.000 hectáreas de plantaciones privadas (CFB 2000). Otros autores sugieren que habrían alrededor de 26.186 hectáreas (Teran et al. 2005) Por su parte, la FAO sugiere que las áreas forestales plantadas equivalen a 45.600 hectáreas, de las cuales 41.000 hectáreas serían plantaciones de eucalipto (Carneiro 2002).

Actores, agendas forestales y alianzas políticas

Los actores forestales y de la conservación adoptaron agendas forestales contradictorias en el período en el que las reformas forestales neoliberales fueron negociadas. Por un lado, el sector forestal privado asociado a la Cámara Forestal de Bolivia (CFB) defendió fuertemente la propiedad privada sobre las tierras forestales en el marco de una perspectiva productivista del desarrollo forestal basado en la producción maderera. Por otro lado, un amplio grupo de institu-

ciones ambientalistas y organizaciones sociales – incluyendo poblaciones indígenas– defendían posiciones más conservacionistas. Aunque con variantes dentro de cada una de las dos perspectivas, ambas sintetizaban los diferentes enfoques de desarrollo forestal que dominaron a mediados de los años 90. Hay que destacar que cuando el sector privado defendía firmemente ante la opinión pública su importante contribución a la economía nacional, el frente conservacionista centraba su crítica en los impactos del aprovechamiento forestal en la degradación de los bosques.

El sector privado asumió una justificación simple. Ella sostenía que las empresas madereras debían ser los propietarios de los bosques públicos porque ello crearía incentivos para las inversiones de largo plazo en el manejo forestal, lo que se traduciría en la conservación del bosque. Según este argumento, los bosques públicos deberían ser privatizados para ampliar su contribución a los ingresos nacionales y el empleo. Por su parte, los conservacionistas defendían la necesidad de mantener los bosques públicos en manos del estado pero con la condición de que ellos sean dedicadas a la conservación como forma de preservar la diversidad biológica. Aunque con alguna dificultad, las visiones conservacionistas estaban de acuerdo en conciliar la conservación con las demandas territoriales emergentes en el discurso de los movimientos indígenas.

Estos últimos, en algún grado, marginaron la agenda forestal dentro de sus reclamos territoriales, aunque defendían fuertemente sus derechos de aprovechamiento exclusivo de los bosques dentro de los territorios que demandaban. Es importante destacar que entre las perspectivas productivista y conservacionista emergió una tercera perspectiva de contenido más tecnocrático. Esta argumentaba que para que el bosque sea conservado, éste debía generar una renta mayor en relación a otros usos competitivos de las tierras forestales. De este modo, la única manera de proteger los bosques en el largo plazo sería a través de promover actividades de aprovechamiento forestal maderero. En esta visión, para asegurar la adopción de buenas prácticas de manejo era necesario crear algún mecanismo como la obligación de pagar de

patentes, y de elaborar instrumentos de gestión forestal. Las normas forestales a imponerse, sin embargo, tenían que responder a estándares relativamente elevados, cuya ejecución debería ser vigilada por la SF.

Es notable que el sector privado adoptó rápidamente la Ley Forestal una vez que fue promulgada, incluso siendo éste el oponente más firme para su aprobación. Los conservacionistas estuvieron satisfechos con los estándares definidos por las normas forestales, e iniciaron una batalla más importante para ellos orientada a expandir las áreas a ser consideradas como áreas protegidas. Por su parte, los grupos indígenas estuvieron satisfechos con el hecho de haber conseguido el acceso a los recursos forestales dentro de las tierras por ellos demandadas, y los grupos informales por haber conseguido el acceso a bosques en las reservas municipales a crearse. Más aún, en la visión del sector privado, la política forestal les abría la puerta para desarrollar negocios con poblaciones indígenas, y a los conservacionistas para introducir más activamente sus preocupaciones verdes en los enfoques de la población local sobre el uso de los recursos forestales bajo un conjunto regulado de buenas prácticas. De este modo, esto sería el inicio de alianzas espúreas entre poblaciones indígenas y conservacionistas, y entre el sector privado y las iniciativas forestales emergentes en el nivel local.

IV. ¿Qué hay de nuevo con la revolución democrática?

Las principales políticas no forestales vigentes

Desde 2006, un nuevo gobierno de orientación izquierdista asumió el poder proclamando la instauración de una revolución democrática. Esta administración ha adoptado una nueva visión filosófica del desarrollo basada en un concepto que promueve el “vivir bien” sobre el “vivir mejor”, y en el cual se han integrado nuevas nociones de desarrollo. El nuevo enfoque enfatiza el rol del estado en la promoción económica y el desarrollo social, a través de intervenciones que permitan una mejor distribución del ingreso, la asignación de recursos financieros para la inversión pública. También se privilegia el valor estratégico de los recursos naturales como una opción para incrementar los excedentes estatales –sobre todo de los hidrocarburos y la minería-, los que serían utilizados para financiar el desarrollo económico y social (Gobierno Nacional 2006). En esta línea, el gobierno ha revertido el proceso de privatización –la piedra fundamental de la propuesta neoliberal de desarrollo- e iniciado la construcción de una empresa estatal de hidrocarburos y otra minera.

El nuevo gobierno ha elaborado un “Plan Nacional de Desarrollo” en el cual se han incluido las principales acciones de política a ser implementadas con el doble objetivo de dismantlar el neoliberalismo en la economía y descolonizar las instituciones, lo mismo que promover la equidad social y mejorar la distribución del ingreso, expandiendo los beneficios del crecimiento económico a los grupos sociales marginados, especialmente los pobres rurales (Gobierno Nacional 2006). Tres tipos de políticas han sido privilegiadas en el corto plazo en relación a la administración de los recursos naturales. La primera está relacionada con la implementación de una revolución agraria que prioriza el proceso de reforma agraria y la mecanización de la agricultura. La segunda propone institucio-

nalizar la forestería comunitaria como una vía para satisfacer objetivos de desarrollo forestal y la conservación de los bosques. La tercera se dirige a reorientar las políticas de conservación de la biodiversidad incluyendo de manera más explícita la participación social local.

Hasta ahora, ha habido mayor avance en la definición de los contenidos de la revolución agraria vinculados a esfuerzos para promover la reforma de tenencia de la tierra, con la revisión de la Ley INRA. Los objetivos de la nueva política de reforma agraria son tres: el primero es promover un proceso de redistribución de tierras mediante sistemas de base comunitaria, principalmente de tierras públicas, aunque muchas de ellas son forestales. El segundo es avanzar en el proceso de reversión de latifundios improductivos, aunque se garantizan los derechos de propiedad de quienes justifiquen el cumplimiento de la función económica-social de la tierra. El tercero es acelerar el proceso de saneamiento y titulación de la tierra, principalmente de las demandas indígenas en trámite. La implicación más importante de la propuesta de reforma agraria para el sector forestal consiste en la posibilidad de la dotación de bosques públicos bajo sistemas de propiedad comunitaria.

El segundo grupo de políticas con implicaciones en los recursos forestales es la reforma de la política forestal anunciada que se centra en el desarrollo de la forestaría comunitaria, y que está alineada en alguna medida con la nueva política de tierras. La reforma de política forestal no ha sido aún formalizada, pero alguno de sus pilares están representados en el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo a esa fuente se buscan dos objetivos principales. El primero es la transformación del sector forestal incluyendo en la gestión forestal a los productos forestales no maderables. El segundo es recuperar el control estatal sobre los recursos del bosque. Para lograr el primer objetivo, la nueva política forestal propone la institucionalización de la forestería comunitaria mediante el desarrollo de iniciativas de manejo y procesamiento de base comunitaria, y la promoción de la certificación forestal. Para favorecer el desarrollo del sector fores-

tal se propone la provisión de capital financiero e incentivos fiscales destinados a aumentar las inversiones en la producción forestal. No obstante, en esta propuesta no están claras cuáles serían las acciones que estimularán el desarrollo de la gestión forestal de base comunitaria, y cuál su rol en la transformación del sector forestal.

El tercer grupo de políticas con implicaciones para la gestión forestal está relacionado con las políticas de biodiversidad. En gran medida, estas políticas están desconectadas de la discusión de tierras y bosques. Existe una propuesta de Ley de Biodiversidad que aún está en debate, puesto que no ha incluido apropiadamente las visiones de las organizaciones sociales. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo establece que las políticas de biodiversidad deberían tener como objetivos, primero, el uso sostenible de la biodiversidad, ejecutando iniciativas de manejo de la biodiversidad de base comunitaria para contribuir a la generación de ingresos. Segundo, la implementación de acciones que conserven, recuperen y restauren los recursos de biodiversidad, evaluando la situación de las especies más amenazadas. Un tercer objetivo es la promoción de una mayor participación social en la administración de las áreas protegidas. Como temas transversales se incluye la valoración de los conocimientos tradicionales y la atención a las prácticas sociales.

Es importante resaltar que las políticas de tierra, bosques y biodiversidad se insertan dentro de una noción más amplia de desarrollo que se insertan en el propósito mayor de promover la industrialización de los recursos naturales con una activa participación del estado (Gobierno Nacional 2006). Las principales acciones planificadas para apoyar los procesos de desarrollo se relacionan con la construcción de infraestructura, principalmente caminos, la provisión de recursos financieros baratos, y de recursos técnicos. En la visión del Plan de Desarrollo, sin embargo, se privilegia nuevamente las opciones agrarias de desarrollo y, de este modo, se tiende a marginar a las actividades productivas de base forestal y las de conservación. Además, cuando se sugieren vías de desa-

rollo, existe demasiado énfasis en la industrialización basada en los recursos naturales, lo que de concretarse llevará a mayores presiones sobre los bosques y los recursos de la biodiversidad.

Visiones contradictorias sobre la política forestal

Las reformas de políticas llevadas a cabo a mediados de los 90's han logrado resultados contradictorios, y eso ha conducido al surgimiento de dos perspectivas diferentes sobre sus impactos. Sus defensores argumentan que el camino seguido por la Ley Forestal, esto es, de privilegiar el aprovechamiento forestal maderero, fue la vía correcta para avanzar hacia la gestión sostenible del bosque, puesto que promueve la adopción de buenas prácticas que llevarían a la conservación del bosque. En contraposición, sus críticos argumentan que el modelo adoptado, en la medida que favorece los usos comerciales del bosque, tiende a concentrar el ingreso en un grupo reducido de personas y excluye de sus beneficios a los usuarios locales del bosque, promoviendo además el agotamiento de los recursos forestales en el largo plazo. Por consiguiente, en la visión de los defensores, la política y la estructura institucional no debería ser modificada, en tanto los críticos sostienen que tanto las regulaciones como las instituciones forestales, ambas deberían ser cambiadas.

Estas dos visiones se extienden a otros campos de la política, entre los más importantes a la reforma agraria y la descentralización. En la visión de los defensores del actual régimen forestal, las políticas forestales debieran continuar trabajando como lo han venido haciendo, esto es, identificando bosques públicos para entregarlos en concesión a empresas y ASLs, y expandiendo las áreas forestales bajo manejo, tanto en bosques públicos y privados. En esta visión, los derechos forestales seguros y la adopción de planes de gestión forestal son la clave para avanzar a la gestión forestal sostenible. Asimismo, los defensores consideran que las instituciones forestales debieran mantenerse intactas, principalmente la SF, la cual debería continuar supervisando las operaciones fores-

tales y combatiendo la extracción ilegal, manteniéndose como entidad autárquica. Además, las prefecturas y municipalidades deberían retener sus funciones en relación a la supervisión y promoción de las actividades forestales. Finalmente, este grupo culpa a las políticas no forestales de los problemas del sector forestal, principalmente a las políticas de tierras que estarían restando eficacia a las regulaciones forestales.

Los críticos, en contraposición, tienden a adoptar una visión más comprehensiva de los problemas existentes, señalando que sus causas residen tanto en las políticas forestales como las no forestales, así como en el funcionamiento inadecuado de los mercados para los productos forestales, y en debilidades institucionales. En la visión crítica, el régimen forestal actual ha privilegiado el aprovechamiento comercial bajo un conjunto de regulaciones estandarizadas que han beneficiado las operaciones forestales de gran escala y han discriminado a los usuarios forestales locales, quienes no estarían en capacidad de cumplir con las mismas, ni de competir en los mercados de madera siendo que además dichos mercados tienen muchas imperfecciones. Asimismo, los críticos argumentan que las políticas forestales han descuidado a los productos no maderables, y a las iniciativas de conservación.

Tanto los defensores como los críticos del actual régimen forestal argumentan que las políticas de tierras han actuado en contra de la conservación del bosque. Las políticas de tierras han tenido efectos perversos sobre la tierra. Por una parte, es posible sostener que el saneamiento ha acelerado la conversión de bosques a usos agrícolas como una forma rápida y barata de justificar la función económica-social y, con ello, derechos de propiedad. Por otra parte, la conversión de bosques, una mayor parte realizada ilegalmente, ha constituido una oferta de madera importante en el mercado informal, compitiendo deslealmente con las operaciones forestales legales. Los desmontes ilegales y la extracción ilegal, ambos constituyen los principales problemas en el sector forestal, y la SF no ha tenido la capacidad de contenerlos. Es que la SF carece de los recursos suficientes para desarrollar una supervisión apropiada, y la contribución de las muni-

cialidades no ha funcionaba como se esperaba porque no tienen los incentivos para asumir el control de las actividades forestales ilegales. En esta misma línea, las prefecturas tampoco tienen los incentivos para intervenir en la gestión forestal pese a haber recibido funciones expresas y recursos financieros.

En relación a lo anterior, los críticos del régimen forestal destacan las debilidades institucionales de la totalidad del sistema público relacionado con la gestión forestal. Ellos insisten en que el sistema de comando y control no es ya más el apropiado para promover la gestión forestal y las responsabilidades de supervisión y control debieran ser transferidas a las organizaciones locales como una vía para promover una participación social más amplia en la gestión del bosque. Adicionalmente uno de los principales defectos en el sistema actual es que no se considera la provisión de servicios forestales de extensión para los usuarios del bosque, ni existen condiciones para desarrollar la demanda por esos servicios. Es que existe una deficiencia importante de servicios financieros para el manejo forestal, y también no financieros de asistencia técnica. Estos dependen de la buena voluntad de la cooperación y de las ONGs.

Reposicionamiento de los actores y gestión forestal

El debate actual en torno a la gestión de recursos forestales y la conservación refleja dos dinámicas mayores que tienen lugar en la sociedad. La primera se vincula con cambios en las relaciones de poder asociados a la irrupción de las organizaciones sociales en la política nacional y el control del estado. Esto ha conducido a un segundo proceso que tiene que ver con la emergencia de nuevas visiones basadas en perspectivas indígenas en torno a la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales. Los cambios en las relaciones de poder y los discursos han influido fuertemente en las alianzas establecidas entre los actores forestales y de conservación. Principalmente se ha producido un cambio en la posición de los actores de la conservación, principalmente de las ONGs internacionales de conservación, las que en gran me-

da tienden a apoyar el viejo orden de cosas. Por su parte, las ONGs nacionales, la mayor parte no orientadas a la conservación, han adoptado un compromiso más activo con el cambio que ha llevado a cuestionar las visiones convencionales de la conservación. En este contexto, las ONGs nacionales de conservación están buscando reposicionarse en la actual arena política construyendo visiones más críticas sobre la conservación y el desarrollo, y los derechos de la población local.

Como se resaltó anteriormente, el periodo neoliberal creó un ambiente confortable para los defensores de la gestión sostenible del bosque en términos convencionales y para los conservacionistas, esto porque las políticas de bosques y de biodiversidad crearon un espacio incuestionable para la intervención del sector privado en el aprovechamiento y la conservación, y sus inversiones fueron protegidas por el estado. El sector privado maderero había obtenido buenas condiciones para desarrollar sus operaciones forestales aunque bajo normas más estrictas, pero con regalías forestales baratas. Por su parte, las ONGs de conservación se beneficiaron de acuerdos para intervenir en la administración de áreas protegidas. Con el tiempo, ellos se volvieron socialmente más sensibles, en parte vinculado con el cambio global de los paradigmas de la conservación, pero también por las voces nacionales críticas a los modelos convencionales de la conservación. De este modo, se multiplicaron los proyectos relacionados con la conservación de base comunitaria (p. ej., eco-turismo comunitario) dentro de algunas áreas protegidas. También comenzaron a trabajar más activamente con los gobiernos municipales para ganar nuevos socios para la conservación.

No obstante, la irrupción del gobierno izquierdista está afectando de algún modo aquél orden de cosas. Esto porque los reclamos relacionados con la autonomía indígena, mayor soberanía en la conservación de la biodiversidad, intentos de “nacionalizar” las áreas protegidas, propuestas de autorregulación de los recursos forestales por las comunidades, y mayores demandas sociales por el control de los bosques, todas ellas son ideas comunes en los discursos oficiales sobre la gestión de los recursos forestales. En los círculos de la conservación y del sector privado, son

tres los factores que han aumentado su preocupación sobre el futuro de los bosques. El primero es el riesgo de la reversión al estado de las concesiones forestales. El segundo es la asignación de bosques públicos no al sector privado, como se ambicionaba en el pasado, sino a las comunidades. El tercero es el intento de devolver la administración de las áreas protegidas al control del estado. Todavía no hay un ganador en esta batalla por el control de los recursos forestales.

V. Conclusiones

Este trabajo evalúa el desarrollo forestal en Bolivia durante las últimas tres décadas. El mismo argumenta que en el pasado surgió una vía conservadora de desarrollo forestal vinculada al supuesto de la eficacia del sector privado en el manejo de amplias extensiones de tierras forestales. Esta vía conservadora excluyó a las comunidades y poblaciones locales de los beneficios de los bosques, conllevó a una gran ineficiencia en la captura de la renta forestal por el estado, además de haber contribuido a la degradación de los recursos del bosque, lo que se debió a fallas institucionales que alentaron la corrupción y llevaron a la captura de los beneficios forestales por un grupo reducido de personas con mucho poder político. Esa situación se agravó por la aplicación de políticas no forestales basadas en una visión agrarista de desarrollo rural con poco interés en los recursos forestales como medio para mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales. Esta situación se mantuvo sin alteraciones hasta mediados de los 90's cuando se aprobó una reforma forestal.

Dicha reforma forestal incluyó algunos temas para poner orden en el desorden crónico imperante. Esto se logró a través de la adopción de nuevas reglas de juego para el manejo forestal y la reforma de las instituciones de administración del bosque. Una nueva legislación agraria acompañó tales reformas permitiendo una mayor claridad en los derechos forestales otorgados a empresas madereras y propietarios privados, incluyendo a comunidades. Esta reforma, no obstante, privilegió a los usuarios del bosque en gran escala y el aprovechamiento forestal orientado al mercado, discriminando a las iniciativas forestales de base comunitaria que no fueron capaces de captar los beneficios de sus bosques por varias limitaciones. De esta manera, las reformas reinstauraron una vía conservadora de desarrollo forestal, la que no fue cuestionada sino solo cuando los movimientos sociales llevaron al poder a un gobierno de izquierda.

La nueva administración tiene como pieza central de su discurso el desmantelamiento del neoliberalismo y

la descolonización del estado. Muchas de las reformas anunciadas son aún más retórica que realidad. En el sector forestal, a pesar de ciertos intentos para formalizar nuevas políticas forestales y de biodiversidad, todavía no han habido cambios dramáticos respecto a la situación previa. Sin embargo, es posible que algunas políticas no forestales tengan implicaciones importantes sobre los recursos forestales. Es el caso de la nueva reforma agraria que apunta a entregar bosques públicos a comunidades y a revertir latifundios improductivos –parte de los cuales son bosques– para entregarlos bajo sistemas de propiedad comunitaria. Otras políticas públicas que tendrán implicaciones decisivas sobre los bosques son la expansión de caminos sobre tierras forestales, y el mayor capital financiero para productores rurales. Estas políticas, sin embargo, podrían tener implicaciones positivas en el bosque y en la generación de oportunidades económicas para las poblaciones si se apoyara activamente el manejo forestal comunitario. Aún no es clara la prioridad del gobierno en ese tema.

Los cambios en las relaciones de poder han modificado también las alianzas entre los actores forestales y de la conservación. Mientras en el pasado los conservacionistas construían alianzas sólidas con poblaciones indígenas para avanzar con sus propósitos de conservación, incorporando agendas socialmente más sensibles, actualmente ellos están moviendo sus posi-

ciones para reforzar el rol del sector privado en la conservación de los bosques a través del manejo forestal sostenible y la promoción de mecanismos voluntarios de certificación. Este comportamiento emergió como respuesta a las posiciones de las organizaciones sociales demandando mayor autonomía en el control de los recursos del bosque, así como el interés del estado por recuperar su control sobre los recursos forestales y las áreas protegidas. Entonces, mientras los movimientos sociales intentan ajustar el actual régimen forestal para que favorezca mejor sus intereses, el sector privado y grupos de conservacionistas están reforzando la vía conservadora del desarrollo forestal. A futuro todavía habrá varias batallas por el control de los bosques, sea para intereses de desarrollo o de conservación.

* Pablo Pacheco es Sociólogo, PhD. Graduate School of Geography, Clark University, MSc. Degree in Agricultural Economics. Consultor durante varios años de Inter-American Institute for Cooperation in Agriculture (IICA) y Center for International Forestry Research (CIFOR).

<http://blackntan.clarku.edu/~ppacheco/index.htm>

Referencias

- Anderson, R., L. Constantino, and N. Kishor. 1995. Stabilization, Structural Adjustment and Bolivia's Forestry Exports. Dissemination Note 13. Washington D.C.: World Bank, Latin America Technical Department. Environment Division.
- Antelo, E. 2000. Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. La Paz: Universidad Católica de Bolivia (UCB).
- Antelo, P. 2006. Madera y sus manufacturas. In Comercio Exterior: Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
- Arrieta, M., G. Abrego, A. Castillo, and M. de la Fuente. 1990. Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985). La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigación Social.
- Carneiro, C. 2002. Situación Forestal en la Región de América Latina y el Caribe 2002. Santiago, Chile: FAO, COFLAC.

- Carreón, M., and C. Pinto. 1997. Patrón de inserción internacional de Bolivia: evaluación y perspectivas de la economía boliviana Documentos de Trabajo No. 10. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- CFB. 2000. Elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Forestal de Bolivia. Borrador del Capítulo de Diagnóstico de la Situación Actual. Santa Cruz, Bolivia: Cámara Forestal de Bolivia.
- CFV. 2002. Case Study No. 1. Bolivia's National Forest. Santa Cruz, Bolivia: Certificación Forestal Voluntaria, Certification Working Group, WWF.
- Chávez, J. C., M. Castro, D. Leguía, and T. Muñoz. 2003. Caso Bolivia. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible. La Paz: Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Contreras, A., and M. T. Vargas. 2001. Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia. Washington, DC: Forest Trends, Center for International Forestry Research.
- Dandler, J. 1984. El desarrollo de la agricultura, políticas estatales y el proceso de acumulación en Bolivia. Estudios Rurales Latinoamericanos 7 (2):81-149.
- FOBOMADE. 2006. Áreas protegidas: del discurso de la conservación a la nacionalización. FOBOMADE 2006 [cited 14 noviembre 2006].
- Fredericksen, T. S., F. E. Putz, P. Pattie, W. Pariona, and M. Peña-Claros. 2003. Sustainable Forestry in Bolivia: Beyond Planned Logging. Journal of Forestry 101 (2):37-40.
- Gobierno Nacional. 2006. Plan Nacional de Desarrollo. La Paz: Ministerio de Planificación para el Desarrollo.
- Grebe, H. 1983. El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual. In Bolivia Hoy. México: Siglo XXI.
- Hunnisett, G. 1996. The Forest Sector and Deforestation in Bolivia. La Paz: The World Bank.
- Jordan, C. B., B. S. Kernan, Y. M. Bihun, M. Dockry, R. Hilbruner, D. Hughell, D. Rumiz, and E. Salinas. 2002. Bolivia Country Analysis of Tropical Forests and Biological Diversity. La Paz: ARD Inc.
- Kaimowitz, D. 1997. Factors Determining Low Deforestation: The Bolivian Amazon. AMBIO 26 (8).
- Kaimowitz, D., T. Graham, and P. Pacheco. 1999. The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia. World Development 27 (3):505-520.
- Kraljevic, I. 1996. Estudio exploratorio del sector maderero local de la provincia Velasco en el departamento de Santa Cruz. Documento Técnico 48/1996. Santa Cruz, Bolivia: Proyecto de Manejo Forestal Sostenible BOLFOR.
- MACA. 1982. Diagnóstico y programa 1982-84. Sector agropecuario. La Paz: Dirección de Planificación.
- MAGDR. 2000. Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. La Paz, Bolivia: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Morales, J. A. 1994. Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994. Documento de Trabajo No. 07/94, 50. La Paz: UCB-IISEC.
- Morales, J. A., and J. Sachs. 1987. La crisis económica en Bolivia. Documento de Trabajo No. 08/87. La Paz: UCB-IISEC.
- Pacheco, P. 1992. Integración Económica y Fragmentación Social: el Itinerario de las Barracas en la Amazonia Boliviana. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- . 1998. Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Fundación Tierra, Centro de Investigación Forestal Internacional.

- . 2001. Bolivia: Country Profile for the Forum The Role of Forest in Poverty Alleviation. Rome, Italy: Forestry Department, FAO.
- . 2005. Towards a forestry strategy in Bolivia: helping forests to help people. Report to FAO. Rome, Italy: FAO.
- . 2007. El nuevo régimen forestal boliviano: una mirada retrospectiva a diez años de su implementación. Recursos Naturales y Ambiente 49:58-67.
- Pavez, I., and A. Bojanic. 1998. El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.
- Quevedo, L. 2004. Forest certification in Bolivia. Paper read at Certification symposium, at New Haven, Connecticut, USA.
- Quiroga, M. S., and E. Salinas. 1996. Minerales y Madera, Temas para el Debate Ambiental. La Paz: Grupo de Acción y Reflexión sobre el Medio Ambiente.
- Rham, P. d., and C. v. Dam. 2005. Bosque nativo en el mundo campesino andino. Quito, Ecuador: COSUDE-INTERCOOPERATION, PROBONA.
- Ribera, M. O., and M. Liberman. 2006. El uso de la tierra y los recursos de la biodiversidad en las áreas protegidas de Bolivia. La Paz: SERNAP/GEF II.
- Snook, L., L. Quevedo, M. Boscolo, C. Sabogal, and R. Medina. 2006. Avances y limitaciones en la adopción del manejo forestal sostenible en Bolivia. Revista Agroforestería en las Américas CATIE.
- Stearman, A. 1983. Forest to Pasture: Frontier Settlement in the Bolivian Lowlands. In The Dilemma of Amazonian Development, ed. E. Moran. Boulder: Westview Press.
- Stoian, D. 2000. Variations and dynamics of extractive economies: the rural urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon. PhD dissertation, University of Freiburg, Freiburg.
- Stolz, R. 1978. Diagnóstico del sector forestal. La Paz: Misión Forestal Alemana-MACA-CDF.
- . 1986. Posibilidades de utilización de los recursos forestales tropicales del norte y este de Bolivia considerando aspectos ecológicos. Bonn, Alemania: FGU-KRONBERG CONSULTING.
- Suárez, R. V. 1992. La agricultura capitalista en Santa Cruz. Proyecto histórico del nacionalismo: el caso azucarero, CIDES-UMSA, La Paz.
- Teran, J., G. Flores, J. Zapata, and V. Conchari. 2005. Política para las Plantaciones Forestales. Santa Cruz: MDS-VRNMA-DGDF.
- Thiele, G. 1990. Revisión de la literatura de colonización. Partes 1 - 5. Santa Cruz, Bolivia: Centro de Investigación en Agricultura Tropical (CIAT).
- UPSA. 2006. Relevamiento Nacional de Información de Unidades Productivas del Sector Maderero en Bolivia. Santa Cruz, Bolivia: CFB, CAINCO, ASDI.
- World Bank. 1993. Bolivia. Forestry Subsector Review. Washington, D.C.: World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office.