ALTERNATIVAS DE REGULARIZACION DE LOS DERECHOS FORESTALES Y TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES DE LOMERIO

Documento Técnico 29/1996

Febrero 1996

Alternativas de Regularización de los Derechos Forestales y Territoriales de las Comunidades de Lomerío

Proyecto BOLFOR
Calle Prolongación Beni 149
Santa Cruz, Bolivia

USAID Contrato: 511-0621-C-00-3027

Antonio Andaluz

Febrero, 1996

BOLFOR es un proyecto financiado por USAID y el Gobierno de Bolivia e implementado por Chemonics International, con la asistencia técnica de Conservation International, Tropical Research and Development y el Wildlife Conservation Society

LISTA DE CONTENIDO

				Página
SECCION I	PRODUCTO ESPERADO			I-1
SECCION II	LEVANTAMIENTO SITUACIONAL			II-1
	A.	Sujetos de los Derechos Pretendidos		II-1
		A1.	Derecho Territorial	II-1
		A2.	Derecho Forestal	II-1
	B.	Situación Jurídico-formal de las Tierras		II-1
		B1.	Naturaleza de la Demanda Territorial	II-1
		B2.	Extensión del Territorio Demandado	II-2
		B3.	El Territorio Indígena Chiquitano N1 1	II-2
		B4.	La Reserva de Inmovilización del PLUS	II-3
		B5.	Una Posible Alternativa Eficaz y Pronta de Territorialización	II-3
	C.	Situación Jurídico-formal del Derecho Forestal		II-4
	D.	Situación Jurídico-formal del Aserradero		II-5
SECCION III	ANALISIS LEGAL Y ALTERNATIVAS			III-1
	A.	Respecto de la Titularidad del Derecho Forestal		III-1
		A1.	Consideraciones Previas	III-1
		A2.	Alternativas de Regularización	III-3
		A3.	Procedimiento para Nuevos Planes de Manejo	III-5
	B.	Procedimiento para la Regularización del Aserradero		III-6
	C.	Alternativas para la Titularidad del Derecho Territorial		III-6
		C1.	Respecto del Area Inmovilizada por el PLUS	III-6
			C1a. Antecedentes	III-6
			C1b. Qué es una reserva de inmovilización	III-6
			C1c. Razones del PLUS para establecer la Reserva de Inmovilización	III-7
			C1d. Categoría Definitiva de Manejo que corresponde al Area Inmovilizada	III-8
			C1e. Ventajas y Desventajas del Establecimiento del "Territorio Indígena-Area Natural de Manejo Integrado Lomerío"	III-8

C1f. Qué hacer con la parte del Territorio que está fuera de la Reserva de Inmovilización III-11
D. Alcances del Distrito Municipal Indígena III-12

SECCION IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES IV-1

A. Para la Titularidad del Derecho Territorial IV-1
B. Para la Titularidad del Derecho Forestal y la Aprobación del Plan de Manejo IV-2
C. Para la Regularización del Aserradero IV-3

ANEXOS NOTA: Los anexos no fueron editados por BOLFOR, si desea una copia solicitarla a nuestras oficinas.

1. Requisitos para solicitar contrato forestal
2. Requisitos para inscribirse en la Cámara Nacional Forestal
3. Requisitos para inscribirse en la Secretaría de Industria y Comercio

SECCION I
PRODUCTO ESPERADO

BOLFOR espera de esta consultoría corta (20 días) un informe que determine:

a) El estado legal actual de los derechos forestales sobre las áreas afectadas por el plan de manejo de la Zona Norte de Lomerío o cualquier otro plan de manejo de características similares que pudiera producirse en el territorio de Lomerío.

b) El procedimiento y documentación necesarios para obtener la aprobación de parte del CDF del plan de manejo de la Zona Norte de Lomerío o cualquier otro plan de manejo de características similares que pudiera producirse en el territorio de Lomerío.

c) El procedimiento y documentación necesarios para legalizar o normalizar el funcionamiento del aserradero de CICOL en Lomerío.

d) Las alternativas disponibles actualmente o a corto plazo (nueva ley de tierras) para que las comunidades consoliden legalmente su territorio.

Según los términos de referencia de la consultoría, las alternativas preliminares debían ser discutidas con personal de BOLFOR, CICOL y APCOB. Al respecto, cabe señalar que el enfoque general delineado por el consultor fue expuesto en la reunión de trabajo realizada el 28 de noviembre de 1995 (en CEJIS) entre personal de APCOB, CICOL, CORDECRUZ, CEJIS, SNV y el consultor; habiéndose acordado una nueva reunión para el 05 de diciembre de 1995, fecha para la cual el consultor ofreció entregar y exponer su informe preliminar.

En efecto, la versión preliminar del 05 de diciembre de 1995 fue expuesta el mismo día (en CEJIS) a personal de APCOB, SNV y CEJIS (las demás instituciones no concurrieron), quienes en términos generales estuvieron de acuerdo con las alternativas planteadas, sugiriendo al consultor la inclusión de un anteproyecto de solicitud de contrato forestal del "área demostrativa" (Anexo N1 05), que se revisaría y posiblemente firmaría (por CICOL) en la reunión que debía efectuarse en APCOB el 18 de diciembre de 1995. Esta reunión no se realizó por inconcurrencia de los convocados. De parte de BOLFOR, se recibió los comentarios por escrito de Cristian Vallejos el 20 de diciembre de 1995, que se han tenido en cuenta al elaborar el informe definitivo.

Cabe dejar constancia que parte del informe preliminar del consultor -específicamente del Anexo 04 sobre "Régimen legal para el tratamiento sistemático de las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas"- fue utilizada, sin citar la fuente ni autorización del autor, como libreto de un bloque televisivo sobre pueblos indígenas en el noticiero "Ahora el país" del Canal 7 (del Estado), propalado el día 23 de diciembre de 1995. Dicha información sólo pudo ser proporcionada por alguna de las instituciones destinatarias del informe preliminar.

SECCION II
LEVANTAMIENTO SITUACIONAL

A. Sujetos de los Derechos Pretendidos

A1. Derecho Territorial

En cuanto a la reivindicación territorial, los sujetos del derecho son 28 comunidades indígenas chiquitanas (información de Cristian Vallejos) que pretenden la titularidad, por separado, del derecho propietario sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, incluyendo el derecho de uso y aprovechamiento de los recursos naturales que contienen (en el marco del concepto de territorio) y que en conjunto hacen aproximadamente 265,000 ha, de las cuales aproximadamente 130,000 ha son bosques, cuyo mayor potencial forestal se concentra en 60-70 mil ha.

A2. Derecho Forestal

Las comunidades están integradas en la Central Intercomunal Indígena de Lomerío (CICOL), persona jurídica que en representación universal de las mismas es la actual titular del aserradero y la que de hecho viene ejecutando las operaciones de aprovechamiento forestal materia del plan de manejo cuya aprobación por parte del Centro de Desarrollo Forestal (CDF) es uno de los motivos de la consulta.

Esto significa que jurídicamente el titular del derecho forestal, ante el Estado y ante terceros, para todos los efectos de las operaciones forestales de carácter empresarial y del correspondiente manejo del bosque, será CICOL. Ello implica, a su vez, que con respecto al aprovechamiento forestal las relaciones de las comunidades entre sí y con CICOL, la adopción de acuerdos y la resolución de conflictos, estarán sujetas a los mecanismos, procedimientos, instancias, instituciones, costumbres y tradiciones de carácter interno. En el derecho positivo nacional esto está reconocido en el inciso c) del Art. 123º de la Ley de Reforma Agraria -D.L. Nº 3464 del 02 de agosto de 1953- ("La comunidad indígena, en el orden interno, se rige por instituciones propias"), por los Arts. 1º, 5º, 8º y 9º del Convenio 169 OIT, ratificado por la Ley Nº 1257 del 11 de junio de 1991 y por el Art. 171º de la Constitución vigente, reformada por la Ley Nº 1585 del 12 de agosto de 1994.

B. Situación Jurídico-formal de las Tierras

B1. Naturaleza de la Demanda Territorial

En síntesis, la reivindicación territorial de las comunidades chiquitanas de Lomerío consiste en tener derecho pleno y excluyente no sólo sobre el suelo (por ejemplo, vía dotaciones agrarias) del territorio que históricamente reivindican, sino también sobre los recursos naturales en él contenidos (por ejemplo, el vuelo forestal), así como al autogobierno, dentro del marco de la Constitución y las leyes.

B2. Extensión del Territorio Demandado

El área total materia de reivindicación territorial es del orden de las 265,000 ha (encontrándose actualmente en proceso el areaje definitivo, según información de CICOL), de las cuales aproximadamente 90,000 ha ya han sido dotadas a las comunidades en el marco de la legislación agraria, hallándose la mayoría de los casos con sentencias ejecutoriales o niveles muy avanzados de tramitación. Sólo ocho comunidades tienen pedidos de ampliación (información proporcionada por el Ing. Alejandro Zarzicky, de CORDECRUZ).

Dentro del territorio demandado existen algunos derechos adquiridos de terceros y/o posesiones de hecho, cuya compatibilización y armonización con el territorio indígena tendrían que resolverse en el marco del proceso de saneamiento legal y depuración territorial del área, aspecto sobre el cual nos extendemos al considerar las alternativas de solución.

B3. El Territorio Indígena Chiquitano N1 1.

Un dato importante a tenerse en cuenta es que a la fecha aproximadamente 24,000 ha del territorio demandado ya cuentan con el estatus legal de territorio indígena, de acuerdo al D.S. N1 23112 del 09 de abril de 1992, que reconoció el "Territorio Indígena Chiquitano N1 1" (Art. 11), "constituido por los límites externos de las comunidades chiquitanas que lo integran" (Art. 21), "quedando prohibido el aprovechamiento y comercialización por parte de terceros de los recursos naturales renovables del territorio chiquitano" (Art. 31). Ciertamente, el territorio reconocido es diminuto respecto del total demandado, pero debe tenerse en cuenta: **(a)** que dicho Decreto se basó en los derechos propietarios que a esa fecha ya se encontraban reconocidos por el Consejo Nacional de Reforma Argraria (Art. 11); **(b)** que la denominación de "Territorio N1 1" asignada por el Decreto es claramente indicativa de una etapa inicial dentro de un proceso mayor de consolidación jurídica de las reivindicaciones territoriales históricas del pueblo chiquitano, coherentemente con lo declarado en el quinto considerando del Decreto ("Que el Pueblo Indígena Chiquitano es uno de los grupos del oriente boliviano de mayor importancia en el país, habiendo ocupado y poseído en forma tradicional, desde la época precolombina, extensas áreas territoriales en las actuales provincias de Chiquitos, Velasco y Ñuflo de Chávez"); y **(c)** que los Arts. 11, 21 y 31 arriba glosados sientan las pautas básicas a seguirse en el proceso de ampliación territorial perfilado por el Decreto. Por estas razones, debe rescatarse el valor estratégico de este Decreto Supremo para el proceso de consolidación jurídica de la demanda territorial histórica, independientemente del área reconocida; debiendo entenderse e instrumentarse como una fuente jurídico-formal del derecho oficial del Estado que, aunque sólo lo consolidó en una primera etapa, reconoció la legitimidad de la demanda territorial histórica y dejó abierto el proceso para su progresiva consolidación jurídica.

B4. La Reserva de Inmovilización del PLUS

Otro dato de realidad a tenerse en cuenta al proponer las alternativas de solución es que el Plan de Uso del Suelo de Santa Cruz (PLUS), aprobado mediante D.S. N1 24024 del 21 de setiembre de 1995, ha declarado aproximadamente 130,000 ha del territorio pretendido por las comunidades (el área que fue materia del Plan de Manejo "Paraguas" de 1984, según información proporcionada en la reunión de trabajo referida en el punto 1), más una extensión adicional fuera del territorio demandado por las comunidades pero dentro del área de influencia del pueblo chiquitano, como Reserva de Inmovilización, con la perspectiva de destinarse a la declaración de un área protegida, denominada en términos genéricos por el PLUS como "Reserva Biológica". Esta categoría no existe en el sistema vigente ni en el propuesto de áreas protegidas de Bolivia, pero según las características detalladas por el PLUS corresponde típicamente a un Area Natural de Manejo Integrado, de acuerdo al régimen universal predominante de categorías de manejo.

B5. Una Posible Alternativa Eficaz y Pronta de Territorialización

Al presente, un dato de realidad es que ninguna demanda territorial puede ser tramitada en tanto no se apruebe la "Ley INRA" (Instituto Nacional de Reforma Agraria) y su posterior reglamento, llamados a establecer el correspondiente marco legal, procedimental e institucional para el tratamiento sistemático de las demandas territoriales de los pueblos originarios, de acuerdo al mandato del Art. 171 de la Constitución vigente, encontrándose suspendidas todas las dotaciones virtualmente hasta que dicha ley se promulgue (D.S. N1 23331 del 24 de noviembre de 1992 y D.S. N1 23418 del 10 de marzo de 1993, de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización -CNRA-INC-).

En cambio, la figura de área protegida, en la categoría de Area Natural de Manejo Integrado, tomando como base la Reserva de Inmovilización decretada en el marco del PLUS y ampliándola al resto del territorio demandado, a título de territorio indígena predeclarado (Chiquitano N1 1) y de zonas de amortiguamiento interno, podría constituir una alternativa casi inmediata de territorialización.

En efecto, desde que conforme al derecho comparado (legislación de otros Estados) y, analógicamente, al Art. 9 inciso c) del D.L. N1 11686 del 13 de agosto de 1974 (Ley General Forestal) y Arts. 41 al 44 de su Reglamento (D.S. N1 14459 del 25 de marzo de 1977), que norman las Reservas Forestales de Inmovilización, la lógica de la inmovilización territorial es que el destino definitivo del área inmovilizada sea determinado como resultado de posteriores estudios y evaluaciones (en mayor profundidad que los que determinaron la inmovilización), la alternativa podría consistir en asignar como destino definitivo del área inmovilizada, con las ampliaciones y bajo los títulos arriba insinuados, la categoría de "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado", conforme al Art. 64 de la Ley del Medio Ambiente y los precedentes Isiboro-Sécure, Pilón-Lajas y Kaa-Iya del Gran Chaco.

Para la ampliación de la declaratoria serviría de base precedental precisamente el Decreto Supremo N1 23112 del 09 de abril de 1992, antes citado, que ya reconoció como "Territorio

Indígena Chiquitano N1 1" al conjunto de tierras situadas en los cantones de Santa Rosa del Palmar, San Pedro y Concepción, provincia Ñuflo de Chávez, formado por las comunidades con derechos propietarios entonces reconocidos por el Consejo Nacional de Reforma Agraria (Comunidades Palmira Segunda, Bella Flor, San Lorenzo Segunda, San José Obrero Segunda, Las Conchas, Los Aceites, El Cerrito, Monteverde, Bañao Grande y Bella Flor .

Por su lado, la incorporación de zonas internas de amortiguamiento constituye una facultad técnico-discrecional propia del proceso de declaratoria, que podría prosperar si se justifica debidamente en el estudio técnico-científico que sustente la declaratoria definitiva.

De esta manera, por el acto de declaratoria del área protegida podrían consolidarse: **(a)** A título de área protegida propiamente dicha, la Reserva de Inmovilización decretada en el marco del PLUS; **(b)** A título de territorio predeclarado, el "Territorio Indígena Chiquitano N1 1" y todas las dotaciones agrarias otorgadas con posterioridad a su establecimiento; y **(c)** A título de zonas de amortiguamiento interno, el resto del territorio demandado. Con lo que se lograría la territorialización del total demandado, mediante un sólo Decreto Supremo (de declaratoria del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío"), estableciéndose en el mismo Decreto Supremo la demarcación interna de las 25 comunidades. (En las alternativas de solución, más adelante, se hace un análisis de las implicancias de esta categoría de manejo para las comunidades de Lomerío).

C. Situación Jurídico-formal del Derecho Forestal

Las comunidades, a través de CICOL, vienen ejecutando operaciones forestales sobre una extensión del orden de las 20,700 ha ("área demostrativa"), dentro de las tierras objeto de reivindicación territorial; extensión que es materia del plan de manejo cuya aprobación se pretende. Desde la perspectiva eminentemente jurídico-formal, dichas operaciones tienen en la actualidad el carácter de clandestinas, de acuerdo a la legislación forestal vigente, en la medida en que los ejecutores carecen de título o autorización para el aprovechamiento forestal.

Por otro lado, la aprobación del plan de manejo presupone la preexistencia de un peticionamiento del área de corte y permiso de inventario por parte de los ejecutores y su concesión por parte de la autoridad forestal, nada de lo cual ha ocurrido.

Sin embargo, de considerarse la alternativa de adelantar la regularización del derecho forestal, sin perjuicio de la reivindicación territorial de fondo por vía del establecimiento del área protegida o de la Ley INRA y su reglamento o por la complementación de ambas, debe tenerse en cuenta como precedente de legitimidad la Resolución Ministerial N1 092/93 del 03 de junio de 1993, que otorgó "permiso de aprovechamiento forestal especial a la Central Intercomunal Indígena de Lomerío (CICOL) dentro del Territorio Chiquitano N1 1". (Aunque dicho permiso se refería tan sólo al aprovechamiento de 280 m3, en total, de cedro -100 m3-, roble -50 m3-, tajibo -50 m3-, verdolago -30 m3- y jichiturique -50 m3-, en tanto dato de reconocimiento oficial de la pretensión, es relevante).

D. Situación Jurídico-formal del Aserradero

A la fecha, el aserradero ya se encuentra inscrito en los registros del CDF, restando hacer lo propio en la Cámara Nacional Forestal y en la Secretaría de Industria y Comercio.

SECCION III
ANÁLISIS LEGAL Y ALTERNATIVAS

A. Respecto de la Titularidad del Derecho Forestal y la Aprobación del Plan de Manejo

A1. Consideraciones Previas

Un hecho a tenerse en cuenta es que se requiere la pronta regularización del derecho forestal, por cuanto las operaciones forestales ya se encuentran en curso, habiéndose emprendido, inclusive, gestiones ante el sistema de certificación forestal voluntaria con la perspectiva de ofrecer al mercado internacional productos forestales certificados. Esto implica que la regularización del derecho forestal -jurídicamente viable en la actualidad, conforme a la legislación forestal aún vigente, tras la terminación de la Pausa Ecológica Histórica (D.S. N1 22407 del 11 de enero de 1990 y D.S. N1 22884 del 03 de agosto de 1991)- no debería condicionarse a la previa regularización del derecho territorial -por el momento supeditada a alguna de las vías sugeridas o a la complementación de ambas, lo que en el mejor de los casos supone la preparación de estudios complementarios y la promulgación del Decreto Supremo de declaratoria del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío".

En consecuencia, la única opción inmediata para la regularización de las operaciones forestales sería avanzar por vía del peticionamiento del derecho forestal, autónomamente respecto de la demanda territorial de base; debiendo tenerse en cuenta que legalmente ello no implica, en modo alguno, un renunciamiento a dicha demanda. Antes bien, la alternativa de los contratos forestales de largo plazo debería ser vista como una estrategia práctica y eficaz en el proceso de avance hacia la consolidación jurídica de la demanda territorial.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que ni aún cuando contaran con la titularidad legal de sus territorios los pueblos indígenas estarían eximidos del cumplimiento de las prescripciones generales del régimen forestal vigente ni es previsible que lo estén respecto del régimen forestal futuro. Esto en razón de que dicho régimen, en todo cuanto haga a la conservación y el uso sostenible de los bosques y las tierras forestales o cualquier otro interés nacional (como, por ejemplo, el régimen tributario), es de aplicación universal a toda la comunidad nacional y, por tanto, también a los pueblos indígenas; sin que de tal aplicación pueda invocarse menoscabo de sus valores, prácticas, costumbres e instituciones, conforme al Art. 81 numeral 2 del Convenio 169 ("Dichos pueblos tendrán derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional") y a los Arts. 71 inciso i), 81 inciso h), 1361, 1651, 1701 y 1711 de la Constitución.

Ejemplos ilustrativos de la universalidad de aplicación del régimen forestal de la Nación, son los casos siguientes:

-D.S. N1 22611 del 24 de setiembre de 1990 -Territorio de Chimanes-, Art. 131: "El aprovechamiento de los recursos naturales renovables en los territorios indígenas, **estará regulado por las disposiciones vigentes** y de modo preferente por la Ley Indígena a promulgarse" (las "disposiciones vigentes" eran, y son a la fecha, las de la Ley General Forestal y su Reglamento);

-Art. 241 del Reglamento de la Pausa Ecológica Histórica -D.S. N1 22884 del 03 de agosto de 1991: "Los pueblos indígenas tienen derecho al uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales. **El aprovechamiento con fines comerciales de los mismos se regirá a las disposiciones legales en actual vigencia**" (la citada ley y su reglamento);

-Art. 531 del Proyecto de Ley Forestal -versión aprobada por la Cámara de Diputados el 7 de febrero de 1994-: Los pueblos indígenas deben "**delimitar las áreas de aprovechamiento, elaborar sus respectivos planes de manejo y sujetarse a las normas técnicas reglamentarias establecidas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**";

-Por su parte, la versión del **Proyecto de Ley Forestal del 23 de octubre de 1995**, elaborada por una comisión especial de alto nivel, prevé en su Art. 141: "Se garantiza a las comunidades indígenas el aprovechamiento forestal en las tierras que le han sido otorgadas, el mismo que deberá contemplar los alcances establecidos en la ley N1 1257 que ratifica el Convenio N1 169 de la Organización Internacional del Trabajo, **debiendo para el efecto delimitarse las áreas de aprovechamiento forestal, elaborar los respectivos planes de manejo y sujetarse al cumplimiento de la presente ley y su reglamentación**".

De todo esto debe colegirse que los pueblos indígenas, ciertamente no requerirán de contrato forestal cuando cuenten con territorios reconocidos conforme al Convenio 169, al Art. 1711 de la Constitución y al Art. 21 numeral II del proyecto de Ley INRA; pero sí tendrán que cumplir las obligaciones generales de interés nacional del régimen forestal, tales como la delimitación de las áreas de aprovechamiento, el levantamiento de inventarios forestales, la elaboración, aprobación y aplicación de los planes de manejo, el cumplimiento del régimen tributario y el sometimiento a la jurisdicción especial del órgano competente del Estado (El CDF o la proyectada Superintendencia Nacional Forestal).

En suma, la gran diferencia será que bajo el régimen territorial el derecho forestal será inherente al derecho propietario sobre la tierra, no requiriéndose, por consiguiente, de contrato forestal que lo constituya, por tratarse de un derecho emergente del derecho territorial preconstituido; **pero para el aprovechamiento forestal los pueblos indígenas tendrán que cumplir los requerimientos esenciales de sostenibilidad, que precisamente definen la naturaleza del régimen forestal, del acto forestal y de la jurisdicción forestal**. En pocas palabras, estar exonerado del contrato forestal, por poseer el derecho territorial, no implica estar

exonerado del régimen forestal de la Nación ni de la jurisdicción forestal del órgano competente del Estado.

En consecuencia, no parece tener sentido detenerse en consideraciones respecto de sí una solicitud de contrato forestal supone un sometimiento a la jurisdicción forestal o una abdicación de la demanda territorial, ya que legalmente tal abdicación no está en modo alguno implicada y que, inclusive contando con el derecho territorial, el titular tampoco está ni estará exento de las prescripciones universales del régimen forestal y de su jurisdicción especial.

Asimismo, la solicitud de un área determinada tampoco implica un renunciamiento a posteriores ampliaciones forestales dentro del territorio tradicionalmente ocupado. En todo caso, nada obsta para que se deje expresa constancia de estas reservas en las respectivas solicitudes de otorgamiento forestal.

Finalmente, de sobrevenir el reconocimiento territorial, los contratos forestales previamente otorgados sencillamente equivaldrían a delimitaciones de áreas de aprovechamiento.

Se deja constancia que el presente informe recomienda la solicitud, en primera instancia, de contrato forestal de largo plazo tan sólo por el "área demostrativa", en virtud de ser uno de los motivos específicos de la consulta y de contar con inventario forestal y plan de manejo actualizados (por BOLFOR), mas no por el total de 130,000 ha que fueron materia del Plan de Manejo "Paraguas" y de un pedimento anterior y trunco (por conflictos internos y sobrevinencia de la Pausa Ecológica), por cuanto los propios ingenieros forestales de APCOP y SNV manifestaron en la reunión de trabajo que se requeriría de la previa elaboración de inventarios forestales (lo que lleva a suponer su inexistencia, obsolescencia o rechazo preexistente en el pedimento trunco).

A2. Alternativa de Regularización

El marco legal en el cual debe regularizarse el derecho forestal ciertamente está constituido por la Ley General Forestal de la Nación vigente y su Reglamento (D.L. N1 11686 del 13 de agosto de 1974 y D.S. N1 14459 del 25 de marzo de 1977), pero la autoridad competente deberá flexibilizar su aplicación en función del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, que es ley de la República por haber sido ratificado por Ley N1 1257 del 11 de junio de 1991. Entre otras disposiciones, dicho Convenio obliga a los Estados a adoptar "medidas especiales" tratándose de pueblos indígenas (Artículo 41). Tales "medidas especiales" se refieren no sólo a medidas legislativas, sino también **administrativas** (Artículo 61 inciso a), como las que está llamado a adoptar el Centro de Desarrollo Forestal (CDF). En consecuencia, dichas "medidas especiales" de carácter administrativo constituyen una fuente legal perfectamente invocable y aplicable por parte del CDF para flexibilizar el régimen forestal vigente en función de dar cumplimiento a la letra y el espíritu del Convenio 169 (particularmente de los artículos 51, 61, 71, 81 y 151, más relevantes al caso), así como al Art. 1711 de la Constitución.

En este orden de ideas, si bien teóricamente la secuencia procedimental ante el CDF debería haber empezado con la solicitud de asignacion de prioridad de área y permiso de elaboración de inventario forestal (Art. 841 inciso 71 del Reglamento de la Ley Forestal), debe tenerse en cuenta que la lógica de esta norma se encuentra satisfecha de antemano, por las siguientes razones:

a) Por tratarse de tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos originarios, cuya reivindicación histórica, si bien todavía no plenamente satisfecha por el Estado, ha merecido ya tres precedentes oficiales de reconocimiento que abonan en favor de su razonabilidad y legitimidad; a saber, el orden de 90,000 ha dotadas en el marco de la legislación agraria, el D.S. N1 23112 del 09 de abril de 1992, que reconoce el "Territorio Indígena Chiquitano N1 1" (parte de la demanda territorial), y la R.M. N1 092/93 del 03 de junio de 1993, que otorgó el permiso de aprovechamiento forestal especial a CICOL dentro de dicho territorio. Con lo cual la asignación de prioridad de área forestal viene a resultar implicada en la posesión de hecho del territorio que la contiene y cuya demanda cuenta con precedentes oficiales de legitimidad; careciendo de sentido agotar un trámite cuyo objeto está satisfecho de antemano.

b) Por cuanto el inventario forestal y el plan de manejo -que constituyen la razón de ser de la otorgación de prioridad de área y permiso de inventario-, ya han sido elaborados, inclusive con la cooperación técnica de una agencia gubernamental especializada en el área forestal, como es el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR), del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Por consiguiente, CICOL debería solicitar al CDF se le otorgue el respectivo contrato de aprovechamiento forestal de largo plazo y la consecuente aprobación del plan de manejo, respecto del área a que dicho plan se refiere ("área demostrativa"). La solicitud sería acompañada del inventario, el plan de manejo y demás requisitos de rigor, conforme a los anexos N1s 01 y 05.

Esta alternativa ha sido discutida por el consultor con la asesoría jurídica y el Jefe del Departamento de Bosques del CDF-UTD-SC (Ing. Esteban Cardona), habiendo convenido en su viabilidad. Igualmente, fue materia de una reunión de trabajo, el 28 de noviembre de 1995 (en La Paz), en que participaron instancias de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, la Dirección Jurídica del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y ejecutivos de BOLFOR, habiendo llegado a la misma conclusión (Anexo N1 01).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que aproximadamente la mitad del "área demostrativa" materia del inventario y plan de manejo existentes se encuentra comprendida dentro de la Reserva de Inmovilización decretada en el marco del PLUS para una futura área protegida, y la otra mitad en áreas ordenadas por el PLUS para aprovechamiento forestal. Sobre esta última parte no hay impedimento para solicitar el contrato forestal; pero sobre la primera, el Art. 71 del D.S. N1 24124 del 21 de setiembre de 1995, que aprueba el PLUS, establece que toda solicitud o trámite, entre otros, de contratos forestales, "**debe como requisito previo, contar con el Certificado de Asignación de Uso del Suelo emitido por la Oficina Técnica del Plan de Uso del Suelo de**

Santa Cruz", que operará en la Prefectura del Departamento (Art. 91). Obviamente, dicha Oficina tendría que certificar que el área materia del contrato solicitado está parcialmente incluída en la Reserva de Inmovilización, lo que implica que no sería procedente ningún pedimento, cualquiera que fuera su naturaleza o peticionario, mientras no se decida sobre la categoría definitiva de manejo a declararse.

Sin embargo, estimamos que, actuando en plena buena fe, CICOL no debería dejar de intentar la presentación inocente y sin retardo de una solicitud de contrato forestal al CDF por el total del "área demostrativa", bajo la lógica siguiente:

a) Que el destino final del área inmovilizada no puede ser otro que el de levantarse la inmovilización -en cuyo caso la solicitud forestal sería procedente- o de declararse "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado", por ser la única categoría de manejo ecológica, social y legalmente aplicable a dicha área -en cuyo caso también sería procedente-;

b) Que el uso forestal sostenible que actualmente viene implementando CICOL es precisamente la actividad más compatible con dicha categoría de manejo y que por ello mismo la regularización forestal que se persigue va en abono de los objetivos de la inmovilización, al implicar la exclusión de otros usos, entre ellos, los que podrían ser incompatibles;

c) Que el carácter de urgente de la regularización del derecho forestal no puede supeditarse a la fecha aún incierta de implementación y operatividad efectiva de la Oficina Técnica del PLUS, máxime cuando tal postergación pudiese conllevar usos contrarios al propio PLUS y, en consecuencia, a la razón de ser del Certificado de Asignación de Uso.

En todo caso, lo peor que podría ocurrir en la alternativa propuesta, es que se tuviera que adecuar el trámite durante el proceso.

A3. Procedimiento para Nuevos Planes de Manejo

Para la regularización legal de nuevas áreas de manejo, y hasta en tanto no exista la titularidad formal del derecho territorial, debería seguirse el mismo procedimiento referido en el punto anterior. Por ejemplo, la alternativa de elaborar el inventario forestal de toda el área materia del Plan de Manejo "Paraguas" de 1984 y presentar una nueva solicitud de contrato forestal de largo plazo tan pronto como se cuente con dicho inventario, es factible. Debe entenderse que una vez que se cuente con el derecho territorial de acuerdo al Convenio 169 y al Art. 171 de la Constitución, no habrá necesidad de solicitar contratos forestales, bastando con la delimitación de las áreas de aprovechamiento y la presentación de los respectivos inventarios y planes de manejo a la autoridad competente, para su aprobación y monitoreo. Como ya se ha dicho, al sobrevenir el reconocimiento territorial los contratos forestales preexistentes sólo tendrán mérito de delimitaciones de áreas de aprovechamiento.

B. Procedimiento para la Regularización del Aserradero

La infraestructura industrial para el despiezo de rolas en tablones, tablas, tablillas, viguetas, largueros y similares, está normada por el inciso d) del Art. 921 de la Ley General Forestal y reglamentada en los Arts. 541 al 691 del Reglamento. Según los Arts. 571 y 601, respectivamente, la tarjeta de registro que otorgue el CDF no sustituye a la tarjeta de Registro Industrial y las empresas forestales, que además de estar inscritas en el CDF "deberán inscribirse en la filial que le corresponde de la Cámara Nacional Forestal".

Estando ya registrado el aserradero en el CDF, para su registro en la CNF y en la Secretaría de Industria y Comercio, CICOL deberá cumplir los requisitos que se incluyen en los Anexos 02 y 03 de este informe, respectivamente.

C. Alternativas para la Titularidad del Derecho Territorial

En el Anexo N1 04, elaborado pensando en su probable utilidad para afinar posiciones institucionales por parte de los destinatarios de este informe (BOLFOR, CICOL, APCOB), se ofrecen algunos datos históricos y consideraciones doctrinarias sobre el régimen legal de tratamiento a las demandas territoriales. En lo que sigue, nos referimos concretamente a las alternativas vigentes.

C1. Respecto del Area Inmovilizada por el PLUS

C1a. Antecedentes

Como ya se ha dicho, aproximadamente 130,000 ha del territorio demandado por las comunidades de Lomerío han sido declaradas Reserva de Inmovilización por el PLUS, aprobado por D.S. N1 24124 del 21 de setiembre de 1995, área que figura en el plano del PLUS con la leyenda "PR B2 - Reserva Biológica, Lomerío" y bajo el código "RIN 4" en los anexos II "Reglas de Intervención y Recomendaciones de Manejo" y III "Matriz de Reglas de Uso según Unidades del PLUS" (ambos igualmente aprobados por el D.S. citado).

Debe tenerse en cuenta que la Reserva de Inmovilización se extiende al Este, fuera del territorio reivindicado por las comunidades de Lomerío, pero dentro del área de influencia del pueblo chiquitano (según información proporcionada en la reunión inter-institucional referida en el punto 1); lo que implica que para la administración del "territorio indígena - área protegida" que se propone como alternativa, CICOL debería llegar a algún acuerdo con los interesados del área excedentaria.

C1b. Qué es una Reserva de Inmovilización

Acorde con la doctrina y el derecho comparado, la reserva de inmovilización es un régimen jurídico transitorio que se asigna a aquellas áreas de cuya evaluación preliminar resulta ameritada su protección, pero que requieren de estudios más profundos para su declaratoria y categorización definitivas. En este sentido está redactado el Art. 211 del proyecto de Reglamento

General de Areas Protegidas, versión del consultor del 06 de julio de 1995. Por su parte, el Art. 61 del proyecto de Ley de Conservación de la Diversidad Biológica (versión publicada el 14 de octubre de 1992), establece que:

"**Se denomina Reserva Natural de Inmovilización a un área natural protegida con carácter provisional, identificada por su valor biológico, pero que requiere de mayor estudio y evaluación para incluirla en alguna categoría permanente**".

En el derecho comparado las reservas de inmovilización siempre están sujetas a un plazo, al vencimiento del cual el estatus de inmovilización caduca si no se ha declarado la categoría definitiva. En Bolivia no se ha legislado al respecto y tampoco se puede aplicar por analogía las normas referidas a las Reservas Forestales de Inmovilización instituidas -"con el objeto de proteger temporalmente un área forestal mientras se haga la clasificación definitiva de la misma"- por el Art. 9 inciso c) de la Ley General Forestal y reglamentadas por los Arts. 41 al 44 del Reglamento, ya que dichos cuerpos normativos tampoco establecen el plazo de vigencia.

Siguiendo la tendencia predominante en el derecho comparado, tanto el Art. 21 del proyecto de Reglamento arriba citado como el Art. 61 de la versión del proyecto de Ley igualmente citado y el Art. 67 de la versión del consultor del 06 de febrero de 1995, consideran un plazo de cinco años para la asignación de la categoría definitiva.

Como su nombre lo indica, la lógica de este régimen transitorio es inmovilizar durante un plazo determinado los recursos del área, plazo durante el cual están prohibidos el aprovechamiento de los recursos naturales, los asentamientos humanos, dotaciones, concesiones y adjudicaciones.

C1c. Razones del PLUS para Establecer la Reserva de Inmovilización

La justificación, reglas de intervención y recomendaciones del PLUS, Anexo II, pp 41-42, respecto del área inmovilizada, son las siguientes:

"RIN 4 Reserva de Inmovilización: Reserva Biológica en la Zona de Lomerío.

Justificación:

Los estudios temáticos: de suelo, fisiografía, vegetación, socioeconómicos e indígena y diversos estudios botánicos y de fauna, respaldan la propuesta de creación de esta Reserva Biológica, por los recursos naturales existentes, las bellezas escénicas, la biodiversidad, la fragilidad del ecosistema, así como la presencia de etnias originarias y el alto valor ecológico, que contribuyeron a la determinación.

Reglas de intervención:

Actividad	**Responsable**	**Permisos**
-Desmonte mecanizado	UTD-CDF-SC	Prohibido
-Dotación de tierras	Ref. Agraria	Limitado
-Concesiones forestales	UTD-CDF-SC	Limitado
-Construcción de caminos	SNC, Madereros	Limitado

Recomendaciones

Declarar área de inmovilización en tanto se tramite la disposición legal que homologue la asignación de uso de la tierra como Reserva Biológica con integración de comunidades indígenas, dentro del concepto de la conservación del medio ambiente. Seguir las directrices de la OIMT (ITTO) para la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales. La autoridad responsable del manejo de la Reserva Biológica debe hacer cumplir las directrices de la OIMT, la Ley Forestal y la Ley del Medio Ambiente. Implementación de planes de manejo de la Reserva Biológica para asegurar su conservación. Respetar zonas de protección alrededor de los cauces mayores y drenes naturales. Reforestar. Prohibir el desbosque mecanizado. Protección de la vida silvestre. Fortalecimiento y coordinación de la investigación y extensión forestal. Asistencia jurídica y social a las comunidades del lugar, orientada a la preservación de su territorio y al rescate de su identidad cultural.

C1d. Categoría Definitiva de Manejo que Corresponde al Area Inmovilizada

Como ya se adelantó, la categoría de manejo "Reserva Biológica" no existe en la legislación vigente ni en los proyectos de Ley de Conservación de la Diversidad Biológica y de Reglamento General de Areas Protegidas, no estando tampoco considerada en las categorías de manejo de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Sin embargo, de los términos contenidos en las "Recomendaciones" del PLUS arriba glosadas, resulta indudable que la única categoría de manejo aplicable a un área protegida de las características descritas, es la de Area Natural de Manejo Integrado.

C1e. Ventajas y Desventajas del Establecimiento del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío"

Siguiendo las tendencias del derecho comparado y las recomendaciones de la UICN, tanto el Art. 601 como el 201 de los proyectos de Ley y Reglamento antes citados, establecen que el objetivo de esta categoría de manejo es "**compatibilizar la conservación de los recursos biológicos y el desarrollo de la población local**".

Esencialmente, esta categoría comprende zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para usos múltiples de recursos naturales y zonas núcleo de protección estricta.

Las dos primeras, de hecho existen y seguirán existiendo en Lomerío, con o sin área protegida; de manera que, a este respecto, la declaratoria sólo confirmaría una realidad existente, beneficiando a las comunidades, pero no perjudicándolas. En consecuencia, la única variable a debatir en esta alternativa sería la relativa a las zonas núcleo de protección estricta, respecto de las cuales debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) Que por la propia naturaleza de esta categoría de manejo, universalmente la más blanda y menos restrictiva, dichos "núcleos" son, como su nombre lo indica, de extensión relativamente reducida y de hecho deben poseer valores sobresalientes, debidamente evaluados, que justifiquen su establecimiento;

b) Que el proceso de evaluación y zonificación (elaboración del plan de manejo) estaría a cargo de la propia CICOL, como administradora del área, con el asesoramiento de instituciones nacionales y/o internacionales, lo que garantizaría la plena participación social en el proceso de planificación y, en consecuencia, el resguardo de los intereses de las comunidades;

c) Que la conservación de las zonas núcleo así establecidas, conllevaría múltiples beneficios para las propias comunidades (servicios ecológicos como regulación del régimen climático local, cosecha, regulación y calidad de recursos hídricos, purificación del aire, protección de suelos y de cuerpos de agua; refugios biológicos en beneficio de la sostenibilidad de la caza y la pesca fuera de las zonas núcleo; mantenimiento de la diversidad biológica con beneficios prácticos -p.e., proveedurías de etnofármacos y de medios de propagación de especies silvestres agotadas en otras zonas, etc.-, posibilidades de ecoturismo, áreas de refugio espiritual para las comunidades, etc.).

La zonificación y las reglas básicas de uso se establecen a través del Plan de Manejo, que debe ser elaborado (después de declarada el área protegida) en coordinación con la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB) y de conformidad con las normas sobre la materia (en la actualidad existe en la DNCB una "Guía para la Elaboración de Planes de Manejo") y aprobado por resolución formal del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (en virtud de la naturaleza normativa de dicho instrumento de manejo). Adicionalmente, el área puede contar con un reglamento de usos.

Para la declaratoria del área (mediante Decreto Supremo) se requiere de estudios y evaluaciones, complementarios a los que sirvieron de base a la inmovilización territorial, que justifiquen los valores del área, la extensión, la categoría de manejo a declararse y los alcances de las limitaciones legales a los derechos de propiedad, uso y aprovechamiento.

El Art. 64**1** de la Ley del Medio Ambiente (N**1** 1333 del 27 de abril de 1992) establece que "**La declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas, considerando los objetivos de la conservación y sus**

planes de manejo". Siguiendo esta norma y los antecedentes constituidos por el D.S. N1 22610 del 24 de setiembre de 1990 que declaró el "Territorio Indígena - Parque Nacional Isiboro-Sécure", el D.S. N1 23110 del 09 de abril de 1992 que declaró el "Territorio Indígena - Reserva de la Biósfera Pilón Lajas", así como la reciente declaratoria del Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado Kaa-Iya del Gran Chaco, surgida precisamente de la iniciativa de la Capitanía del Alto y Bajo Izozog, el área inmovilizada debería declararse como "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío".

La administración del área estaría a cargo de CICOL, mediante la celebración con el MDSMA del respectivo convenio de administración de largo plazo (puede ser 20 años renovables indefinidamente), conforme al Reglamento para la Gestión de Areas Protegidas vigente (R.M. N1 12/94 del 12 de marzo de 1994) y al proyecto de reglamento en curso.

Para obtener cobertura internacional y mejorar su capacidad de captación de recursos y asistencia técnica, CICOL, en coordinación con el MDSMA, podría gestionar de la UNESCO el reconocimiento del área como Reserva de la Biósfera. El saneamiento legal y la depuración territorial del área protegida, respecto de terceros, se practicaría conforme al proyecto de reglamento sobre la materia, que se encuentra en curso en la DNCB. En todo caso, ninguna otra alternativa sería más auspiciosa para las comunidades, respecto de terceros enclavados, que ésta.

De esta manera, CICOL y las comunidades verían satisfecha su histórica demanda territorial.

A nuestro juicio, en el balance de pros y contras de esta alternativa los beneficios potenciales son muchos y el perjuicio potencial -una vez aclarado el tema de las zonas núcleo y de la administración del área-, virtualmente ninguno.

Finalmente, para adoptar una decisión al respecto debe tenerse en cuenta que, siendo un hecho que tal área ya ha sido inmovilizada por Decreto Supremo, las dos únicas alternativas de acción son las siguientes:

a) Levantar la inmovilización, lo cual requiere de la justificación técnica y las gestiones pertinentes ante el PLUS y el seguimiento ante diversas instancias, hasta la promulgación de un Decreto Supremo; o,

b) Tomar la iniciativa para la pronta declaración de la categoría definitiva de manejo, lo cual requiere de la complementación de los estudios que sustentaron la inmovilización del área (básicamente los del Ing. Gonzalo Navarro) y la consecuente promulgación del Decreto Supremo de declaratoria.

Siendo que los niveles de trabajo y de norma que demandan ambas opciones son iguales y teniendo en cuenta que el éxito total de la primera sólo supondría arribar al mismo punto en que hoy nos encontramos, a saber, una demanda territorial a la espera del marco legal y reglamentario a establecerse en un futuro probable pero todavía incierto, la segunda opción aparece como la más conducente, a saber, que CICOL tome agresivamente la iniciativa en pro del establecimiento del

"Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío", en coordinación con las comunidades chiquitanas del área excedentaria.

C1f. Qué Hacer con la Parte del Territorio que está fuera de la Reserva de Inmovilización

Como ya se adelantó en el punto 2.2.5 de este informe, respecto de la parte del territorio demandado por las comunidades que no fue materia de la Reserva de Inmovilización (aproximadamente 135,000 ha), lo ideal sería que se incluyese en el "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío", aunque en principio tal opción parece poco probable, dado que, según informaciones recibidas, se trata de pampas de escaso valor representativo en términos ecológicos.

Sin embargo, esta opción debería ser considerada al hacerse los estudios complementarios para la declaratoria de la categoría de manejo sugerida, pues no parece ilógico incluir en una categoría de manejo de esta naturaleza extensiones adicionales que si bien no tienen valores ecológicos o recursos escénicos sobresalientes, sí poseen importancia económica para la base social que sustenta la categoría de manejo, desempeñando así un claro papel en favor de la conservación y el uso sostenible de las áreas de mayor valor ecológico.

Para estos efectos, debe tenerse en cuenta que la categoría de manejo propuesta -y la única legal y socialmente viable- consiste precisamente en la consustanciación del área protegida con el territorio indígena, lo que desde ya deja abierta la posibilidad de incorporar, independientemente de sus valores representativos, no sólo el "Territorio Indígena Chiquitano N1 1" declarado por el D.S. N1 23112 del 09 de abril de 1992, sino también todas las dotaciones otorgadas con posterioridad, ya que la racionalidad del Decreto consistió en territorializar las dotaciones preexistentes a la fecha de su promulgación (Art. 11).

Adicionalmente, una práctica universalmente recomendada en materia de establecimiento de áreas protegidas es que se consideren áreas internas de amortiguamiento, ya que las áreas externas están fuera de la jurisdicción del área protegida, teniendo la autoridad del área tan sólo facultades de coordinación con las competencias ordinarias respecto de las reglas especiales de manejo para dichas zonas. En otros términos, siempre que se proyecta un área protegida, de hecho se preven zonas internas de amortiguamiento y, en su caso, corredores biológicos entre las muestras representativas, independientemente de las zonas de amortiguamiento externas. Las primeras están bajo la jurisdicción especial y directa de las áreas protegidas, en tanto que las segundas bajo las competencias ordinarias.

Como también se adelantó en el punto 2.2.5, la determinación de estas zonas internas de amortiguamiento es una facultad técnico-discrecional del proceso de declaratoria, por lo que no es inverosimil que bajo este sustento se logre incluir en el "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío" las áreas históricamente reivindicadas que no estén comprendidas en la Reserva de Inmovilización, en el Territorio Indígena Chiquitano N1 1 ni en las dotaciones otorgadas.

De no prosperar la opción ideal sugerida, la única alternativa consistiría en esperar la promulgación de la Ley INRA y la posterior aprobación de su reglamento (120 días a partir de la publicación de la ley, según el Art. 451 del Proyecto). Antes de la promulgación del reglamento, es imposible predecir los requisitos, mecanismos y procedimientos específicos a seguirse. Lo que sí cabe esperar, en términos estrictamente jurídicos, es que dicho reglamento establezca por fin un régimen de tratamiento sistemático a las demandas territoriales de los pueblos indígenas, toda vez que la Ley INRA y, por consiguiente, su reglamento, están obligados a desarrollar el mandato explícito del Art. 1711 de la Constitución vigente, reformada por Ley N1 1585 del 12 de agosto de 1994, que establece de manera clara y expresa:

"Se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la ley (que para el caso de la demanda territorial debe ser la Ley INRA), los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional **y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales**, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones".

La adición del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, como derecho connatural al derecho propietario sobre las tierras comunitarias de origen, sumada al reconocimiento de sus costumbres e instituciones y a la jurisdicción que el último párrafo del Art. 1711 reconoce a las autoridades naturales de las comunidades indígenas, es lo que hace esencialmente al concepto de "territorio", por contraposición a las dotaciones agrarias, que sólo conceden el derecho al suelo. Esta ha sido la reivindicación histórica de los pueblos indígenas; ésta la doctrina aprobada por el Convenio 169 (básicamente Arts. 21, 41, 51, 61, 71, 131, 141 y 151) y, finalmente, éste es el mandato expreso de la Constitución vigente. De manera que la Ley INRA y su reglamento no pueden menos que desarrollar ese mandato e implementar, por fin, un régimen de tratamiento sistemático a las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas; como, de hecho, lo prevé el Art. 21 numeral II del proyecto de Ley INRA.

Entretanto, no cabe sino esperar. En todo caso, la única recomendación que podría darse es que los interesados deberían mantenerse vigilantes para que la Ley INRA y su reglamento no desnaturalicen el mandato constitucional o posterguen su desarrollo legal y reglamentario recurriendo al sistema de remisiones a futuras "normas especiales", que nunca llegan a promulgarse e implementarse, como resulta del análisis histórico sobre la materia (Anexo N1 04).

D. Alcances del Distrito Municipal Indígena

Indudablemente, la creación de un Distrito Municipal Indígena en base a las comunidades de Lomerío conllevaría un conjunto de ventajas para su reafirmación y desarrollo, desde que implicaría constituirse, territorial y comunalmente, en una instancia de gobierno local. Pero no es de por sí una vía jurídica para resolver el tema de la demanda territorial. Antes bien, es posible que como precondición para el establecimiento de un Distrito Municipal Indígena se pudiese exigir el previo reconocimiento territorial. En todo caso, el Art. 171 numeral III de la Ley de Participación Popular -LPP- (N1 1551 del 20 de abril de 1994) establece que:

"En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural, productiva o económica, menor o mayor a un cantón, el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un Sub-Alcalde".

El reglamento (D.S. N1 23813 del 30 de junio de 1994) no hace mayor desarrollo de la norma glosada, por lo que debe entenderse que es facultad discrecional de cada Gobierno Municipal la creación de distritos municipales y la designación de sub-alcaldes.

En el precedente del Izozog, el Distrito Municipal Indígena del Izozog fue establecido por Ordenanza Municipal N1 011/94 del 27 de julio de 1994 del Gobierno Municipal de Charagua, que definió su jurisdicción territorial y designó Sub-Alcalde al Capitán Grande de la Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI), Bonifacio Barrientos Cuéllar. A su vez, la Comisión de Distritación de la Secretaría de Participación Popular definió la correspondiente distritación para la aplicación de la administración multisectorial por parte de CABI dentro de su jurisdicción. El Plan Operativo Anual (PAO) es su principal herramienta de gobierno local.

La lógica básica seguida en el precedente Izozog fue que, en aplicación del Art. 31 de la LPP, la máxima autoridad étnica de la población local se constituya en la autoridad política oficial del distrito municipal. La CABI integra a las Organizaciones Territoriales de Base, las que proponen al máximo representante de la mancomunidad, el Capitán Grande, como sub-alcalde.

En la medida en que se considere viable la adopción de una decisión semejante por parte del Gobierno Municipal a que pertenecen las comunidades de Lomerío, podría elaborarse y someterse a su consideración la respectiva propuesta, teniéndose en cuenta que ello constituiría un avance sustancial en el proceso de consolidación de la demanda territorial, aunque no el acto jurídico de reconocimiento territorial en sí.

SECCION IV
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Para la Titularidad del Derecho Territorial

A1. En el país no existe un régimen legal que permita el tratamiento sistemático de las demandas de reconocimiento territorial de los pueblos indígenas. Históricamente, estas demandas se han resuelto por dos vías, en forma separada o complementaria:

a) Por vía de dotaciones agrarias, en el marco de la legislación agraria, lo que no implica satisfacer la demanda territorial por limitarse al otorgamiento del suelo como unidad económica, sin incluir los demás elementos que hacen al concepto de territorio, a saber, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, extensiones complementarias de usos múltiples tradicionales y libre determinación de los pueblos dentro de su territorio, conforme a sus costumbres e instituciones y en el marco de la Constitución y las leyes.

b) Por vía de reconocimientos territoriales efectuados mediante Decretos Supremos, de manera episódica (generalmente en respuesta a movilizaciones) e inorgánica (sin una fuente legal que establezca los requisitos, procedimientos e instancias a seguirse y que sustente legalmente dichos Decretos).

El statu quo legal vigente es de suspensión de ambas vías, a la espera de la promulgación de la Ley INRA y su posterior reglamento, llamados a desarrollar el Art. 171**1** de la Constitución.

Mientras ello no ocurra, es imposible predecir cuáles serán los requisitos y procedimientos específicos a seguirse para el reconocimiento territorial.

Lo que sí cabe esperar, en términos puramente jurídicos, es que tales cuerpos normativos en efecto establecerán el referido régimen de tratamiento sistemático, toda vez que están obligados a desarrollar, legal y reglamentariamente, el mandato del Art. 171**1** de la Constitución vigente, que reconoce de manera clara y expresa los derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto a la alternativa de creación de un distrito municipal indígena y su correspondiente sub-alcaldía, coadyuvaría a la consolidación de la demanda territorial histórica, pero no constituye de por sí el acto jurídico de reconocimiento territorial.

A2. La Reserva de Inmovilización decretada en el marco del PLUS aparece como la única alternativa actual para lograr la territorialización de las tierras históricamente reivindicadas por las comunidades de Lomerío, mediante el establecimiento, por Decreto Supremo del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío", tomando como base el área inmovilizada e incorporando a esta categoría de manejo las áreas del Territorio Indígena Chiquitano N**1** 1, incluyendo las posteriores dotaciones y, por vía de zonas de amortiguamiento interno, el resto del territorio demandado.

Esta categoría de manejo satisfaría las demandas territoriales de las comunidades de Lomerío, sería administrada por CICOL, previo convenio con el MDSMA, y conllevaría un conjunto de beneficios adicionales y virtualmente ningún perjuicio.

A3. En caso de optar por esta alternativa, CICOL, con cooperación inter-institucional, debería tomar la iniciativa para la pronta declaración del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío".

Entre las acciones a emprender, se encontrarían las siguientes:

a) Coordinación previa con la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB) del MDSyMA.

b) Contratación de una consultoría corta (probablemente un biólogo, un antropólogo y un abogado, por tres meses), para la preparación del expediente técnico-científico que sustente la declaratoria (los valores relevantes, la categoría de manejo, la extensión del área, incluyendo zonas de amortiguamiento interno, la relación de las comunidades con sus tierras de origen, los valores culturales, el régimen de administración, los alcances de las limitaciones legales, elaboración del proyecto de Decreto Supremo, etc.).

c) Presentación de la propuesta a la DNCB y seguimiento hasta la promulgación del Decreto Supremo.

d) Implementación del "Territorio Indígena - Area Natural de Manejo Integrado Lomerío" (Convenio de Administración, Plan de Manejo, etc.).

B. Para la Titularidad del Derecho Forestal y la Aprobación Del Plan De Manejo.-

B1. Los pueblos indígenas no están eximidos del cumplimiento de las prescripciones de interés general del régimen forestal de la Nación, como son las destinadas a la conservación y el uso sostenible de los bosques y las tierras forestales; entre ellas, la obtención de contrato de aprovechamiento forestal o, en caso de contar con territorio legalmente reconocido, la delimitación de las áreas de aprovechamiento, el levantamiento de inventarios forestales, la elaboración, aprobación y aplicación de los planes de manejo, así como el sometimiento de las operaciones forestales a la jurisdicción especial del órgano competente del Estado y el cumplimiento del régimen tributario universal para los agentes empresariales forestales.

B2. La única forma de evitar que las operaciones forestales que CICOL viene desarrollando en el "área demostrativa" sean consideradas clandestinas desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, es solicitando al CDF el otorgamiento del correspondiente contrato forestal de largo plazo, conforme a los requisitos y fundamentos expuestos en el presente informe y sus anexos.

B3. CICOL debería presentar a la brevedad posible al CDF la solicitud de otorgamiento por el total del "área demostrativa", conforme a los fundamentos expuestos en el

presente informe, no obstante que parte de la misma se encuentra afectada por la Reserva de Inmovilización decretada en el marco del PLUS.

B4. En términos generales, el régimen aplicable a CICOL es el establecido en la Ley General Forestal y su Reglamento. Sin embargo, el CDF está facultado para flexibilizar dicho régimen en función de los objetivos del Convenio 169, que es ley de la República, y que prevé la adopción de "medidas especiales" de carácter administrativo, lo cual constituye una fuente legal perfectamente invocable y aplicable por el CDF para decidir las flexibilizaciones que se justifiquen en el marco del Convenio y del Art. 171 de la Constitución vigente.

En tal virtud, es procedente la admisión y tramitación de la solicitud de CICOL, sin que sea exigible el previo otorgamiento de prioridad de área y permiso de inventario, por los fundamentos expuestos en el presente informe.

Las mismas "medidas especiales" de carácter administrativo serán invocables y aplicables como fuente legal durante el procedimiento, la otorgación y la ejecución del contrato, ante cualquier circunstancia que se justifique debidamente en el marco del Convenio 169 y del Art. 171 de la Constitución.

B5. Cualquier nueva área forestal que cuente con plan de manejo e inventario debería someterse al procedimiento recomendado. En caso de sobrevenir el reconocimiento territorial, los contratos forestales equivaldrán a la delimitación de áreas de aprovechamiento.

C. Para la Regularización del Aserradero

CICOL debe cumplir con registrarse ante la Cámara Nacional Forestal y la Secretaría de Industria y Comercio, conforme a los requisitos de los Anexos 02 y 03 del presente informe.