

Riberalta: extractivistas bajo una élite tradicional

David Kaimowitz y Alan Bojanic H.

Datos generales del municipio de RIBERALTA

Geografía	
Superficie	16.000 km ²
Ubicación geográfica	Parte occidental de la provincia Vaca Díez en el Beni
Ríos principales	Beni, Yata e Ivon
Población (1997)	67.297 habitantes
Composición étnica	Mayoría mestizos y también hay población indígena de Chacobos, Esse-Ejjas y Pacahuaras
Ecología	
Precipitación	1.775 mm
Temperatura media anual	26,5 °C
Altitud	150 msnm
Tipo de bosques	Bosques de llanuras aluviales, bosques altos de tierra firme y chaparrales
Tipo de suelos	Pobres, altamente meteorizados y de reacción ácida excepto en las orillas de los ríos
Áreas protegidas	Ninguna
Concesiones forestales	Ninguna
Territorios indígenas	Demanda territorial Chacobo y Pacahuara 610.895 ha inmovilizadas por el INRA

1. El municipio de Riberalta

1.1 Geografía, ecología y población

El municipio de Riberalta es la primera sección de la provincia Vaca Díez del departamento del Beni. Tiene un superficie aproximada de 16.000 km², aunque esta cifra no es exacta puesto que existen varias disputas sobre los límites municipales y provinciales. Administrativamente, este municipio está dividido en tres distritos urbanos y cuatro distritos rurales. Estos últimos son: Tumichucua, Peña Amarilla, Florida y Alto Ivon (Gobierno Municipal de Riberalta 1996). Alto Ivon fue declarado Distrito Municipal Indígena por el Concejo Municipal de Riberalta en 1995 (ver mapa).

Este municipio limita al oeste con el departamento de Pando y, en su conjunto, integran la región de la Amazonia boliviana, cuyos rasgos más característicos son: clima húmedo (1.775 mm de precipitación promedio por año); temperaturas altas con escasa fluctuación (25,5 a 27,5 °C); suelos pobres, altamente meteorizados y de reacción ácida, excepto en las riberas de los ríos; tierras bajas (altitud promedio 150 msnm) y una topografía plana u ondulada (Gobierno Municipal de Riberalta 1996). Según IFA (1996), los principales tipos de vegetación natural son los bosques de llanuras aluviales, los bosques altos de tierra firme y los chaparrales.

De acuerdo a estimaciones recientes, un 93% de la superficie del municipio se mantiene con bosques primarios, 4% está bajo cultivos y/o en barbecho, 2% son pastos naturales y el área restante son pastos cultivados o se encuentra bajo otros usos (Suárez *et al.* 1997). Estas cifras muestran que la deforestación en este municipio es todavía un fenómeno limitado. Sin embargo, un estudio de DHV, con base en fotos de satélite, encontró que en 1990 el área deforestada era un 70% más alta en comparación a 1986, y es probable que se hubiese incrementado en los últimos años (DHV 1993a).

Las ciudades de Riberalta y Guayaramerín son los centros urbanos más desarrollados del norte de Bolivia. De acuerdo al INE (1997), el municipio de Riberalta tiene una población total de 67.297 habitantes. No obstante, estimaciones locales indican que la población urbana está entre 50.000 y 60.000 habitantes, y la población rural entre 13.000 y 18.000 habitantes. Después de la última crisis de la goma ocurrida en la década pasada, muchas familias salieron de las barracas (establecimientos gomero-castañeros), localizadas en las áreas rurales del departamento de Pando y de Riberalta, y se trasladaron hacia el centro poblado de Riberalta. En esta ciudad, la mayor parte de la población migrante se ha mantenido vinculada al campo a través del empleo estacional en actividades forestales y/o agrícolas. En años más recientes, es posible que la migración rural-urbana se haya reducido, aunque no existen estadísticas confiables al respecto.

La población indígena del municipio incluye a: 855 chachobos agrupados en 12 comunidades, 700 esse-ejjas en seis comunidades y nueve pacahuaras en una comunidad (CEJIS 1991).

Las principales actividades del municipio son la recolección de castaña (*Bertholletia excelsa*) y palmito de asaí (*Euterpe precatoria*), y el aprovechamiento de la madera. La recolección de castaña es una actividad tradicional en la región, pero la importancia económica del aprovechamiento de la madera y del palmito son más bien recientes. Asimismo, al municipio ingresa una cantidad significativa de divisas producto de las remesas que envían a sus familiares los riberalteños que trabajan en el Japón.

El municipio no sólo vive de sus propios recursos naturales porque actúa como centro regional comercial, industrial y administrativo para toda la Amazonia boliviana. Este fenómeno se debe a que la ciudad de Riberalta se encuentra a la ribera del río Beni, en un lugar cercano al punto donde confluyen los ríos Madre de Dios y Orthon con el río Beni, y pertenecen a la gran cuenca del Madera. Históricamente, el transporte fluvial por estos ríos ha sido el eje de actividad económica de la región. En consecuencia,

mucha de la castaña, palmito y madera de Pando, por ejemplo, es procesada y/o comercializada en Riberalta, y gran parte de los dueños de las propiedades ubicadas en Pando reside en esa ciudad. Esta característica dificulta distinguir claramente la gestión forestal dentro del municipio de Riberalta propiamente dicha, con las dinámicas forestales en los municipios aledaños.

1.2 Historia del municipio

Riberalta se constituyó como ciudad en 1894, en la época del auge gomero de finales del siglo pasado. En sus primeros años creció bajo la sombra del emporio gomero de Nicolás Suárez, que tenía como sede a la localidad de Cachuela Esperanza, a unas decenas de kilómetros más al norte. Después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo la desintegración del "Imperio Suárez" y tuvo lugar la implementación muy parcial y limitada de la Ley de Reforma Agraria de 1953. Estos acontecimientos estimularon la formación de un sistema de barracas gomeras medianas y grandes, y simultáneamente se formaron las primeras comunidades campesinas libres (de ex-trabajadores de las barracas), en áreas cercanas a la ciudad de Riberalta (Pacheco 1992).

A mediados de los años 80 se produjeron dos fenómenos, más o menos simultáneos, que influyeron fuertemente sobre la dinámica económica regional. Por un lado, en 1986, el país vecino de Brasil suprimió los precios subsidiados para la compra de goma boliviana y, por otro lado, gradualmente mejoraron las condiciones para la exportación de la castaña, conocida como *brazil nuts*. En este contexto, se redujeron drásticamente las oportunidades de empleo en la extracción de goma, y la castaña constituía una actividad demasiado estacional para justificar la presencia de muchos trabajadores en la barracas de forma permanente. Lo anterior llevó a una expulsión considerable de población de las barracas hacia la ciudad de Riberalta y a las comunidades campesinas cercanas, y los migrantes adoptaron estrategias diversificadas

de sobrevivencia incluyendo la recolección estacional de castaña y palmito, extracción de madera, el trabajo a destajo en las beneficiadoras de castaña, la agricultura de roza y quema, y una gran variedad de actividades urbanas informales.

Como ya se mencionó, en años más recientes ha aumentado de forma significativa el aprovechamiento de la madera, la extracción del palmito de asaí y, en menor medida, la ganadería. En los primeros dos casos, esta expansión se explica, por lo menos en parte, debido al gradual agotamiento de estos recursos en el departamento de Santa Cruz, lo que incrementó la presión de los empresarios cruceños sobre los recursos de la región. También se han realizado algunos esfuerzos, tanto en las comunidades campesinas como entre los productores más grandes, destinados a la siembra de cultivos perennes, como el urucú (*Bixa orellana*), los que han tenido un impacto muy limitado.

La problemática de la tenencia de la tierra en el municipio es muy compleja. Existen muchas barracas y ex-barracas sin títulos, cuyos derechos de propiedad hasta ahora han sido reconocidos localmente de forma consuetudinaria; propiedades privadas con títulos (muchos de los cuales tienen una dudosa validez jurídica); y comunidades campesinas libres, donde son una excepción los propietarios con título. Los chacobos tienen dos áreas tituladas de 43.000 ha y 27.000 ha, respectivamente. Recientemente, este mismo grupo ha demandado un área mucho mayor en calidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs).

1.3 El sector forestal

En 1996, Bolivia exportó casi \$us 30 millones en castaña, de la cual una parte importante fue recolectada en el municipio de Riberalta y, la mayoría, fue procesada en unas 17 beneficiadoras ubicadas en esta ciudad, las que emplean a unas 5.500 personas de forma permanente o estacional. El aprovechamiento de la castaña es una actividad que se ha expandido muy rápidamente en

los últimos años puesto que, entre 1980 y 1996, el volumen exportado creció en un 180%. Todas las beneficiadoras que actualmente operan en Riberalta fueron abiertas después de 1986. No se cuenta con datos para Riberalta, pero estimaciones realizadas para la Amazonia boliviana en su conjunto indican que un 52% de la misma proviene de barracas y un 48% de comunidades campesinas o ex-barracas (Stoian y Henkemans 1998a).

En Riberalta no existe ninguna concesión forestal, aunque algunos aserraderos instalados en el municipio tienen concesiones en otros municipios cercanos, principalmente en Pando. Sin embargo, la actividad maderera es intensa y existen cerca a 15 aserraderos dentro de los límites municipales, incluyendo cinco de cierta magnitud (Assies 1997; Coesmans y Medina 1997). Hasta 1997, los madereros operaron bajo las reglas transitorias del nuevo régimen forestal, que les permitió extraer madera que supuestamente fue derribada en 1996 y, en 1998, han empezado a elaborar planes de manejo para aprovechar la madera en fincas privadas. La actividad maderera sigue siendo enfocada principalmente en el aprovechamiento de tres o cuatro especies preciosas de mayor tradición: mara (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrela odorata*), y tumi o roble (*Amburana cearensis*), aunque hay un pequeño número de empresas que se dedican a explotar otras especies, como mara macho (*Cedrelinga cataeniformis*), itauba (*Mezilaurus itauba*) y tajibo (*Tabebuia barbata*).

En 1996, se exportaron más de \$us 5 millones en palmito de asaí de la Amazonia boliviana, y una fracción significativa de esa suma procedió de Riberalta, las que representaron casi tres veces el valor de dichas exportaciones en 1993. Estudios recientes indican que la tasa actual de extracción de palmito rebasa de forma significativa la capacidad de regeneración natural de este producto, lo que la convierte en una actividad altamente depredadora (Stoian y Henkemans 1998a). En 1994, habían 4 plantas procesadoras de palmito en Riberalta (Assies 1997).

Algunas de las empresas forestales más grandes son de dueños locales, mientras otras son de empresarios de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. En el primer grupo se encuentran las empresas de Bolital, Destre Hermanos, Mamoré, Mavari y Waldemar Bezerra, mientras que en el segundo grupo están empresas como Amazonas, Berna, Hecker Hermanos¹, Indusmar, Manutata, Pacahuara y Urkupiña. La entrada de este último grupo es relativamente reciente, y su participación en la producción total tiende a crecer.

2. El Gobierno Municipal y los otros actores locales

2.1 La composición del Gobierno Municipal

Durante las últimas décadas, el municipio de Riberalta ha sido controlado por un pequeño número de familias tradicionales que adquirieron influencia económica y social como producto de los auges de la goma y la castaña. Algunos miembros de estas familias eran dueños de barracas, mientras otros trabajaban como gerentes o administradores de las mismas. Actualmente, a este grupo de mayor influencia en la sociedad local se le han sumado algunos empresarios o empresas medianas y grandes de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, además de la emergencia de nuevos empresarios locales.

En Riberalta, a pesar del espíritu democrático de la Ley de Participación Popular, el poder local sigue claramente en manos de la élite tradicional, la que detenta el control de las instituciones y la representación en las instancias formales del sistema político municipal. La mayoría de los miembros del Concejo Municipal no son personas particularmente ricas, aunque uno tiene un

1 Hasta hace pocos años atrás la empresa Hecker Hermanos pertenecía a una familia de Riberalta, pero la mayor parte de las acciones han sido vendidas a un empresario paceño.

aserradero y otro una beneficiadora de castaña, pero casi todos provienen de familias de cierto renombre local. Ningún concejal representa a los sectores indígena o campesino, o a los grupos urbanos populares. Dos son los partidos con mayor tradición en el municipio, la ADN y el MNR. Actualmente, el Concejo Municipal está compuesto por tres representantes del MNR, dos de ADN, uno de UCS y uno de CONDEPA.

En 1997, el Alcalde elegido era de ADN. No obstante, en julio de 1997, el MNR logró hacer una alianza con algunos otros concejales y aprobaron una moción de crítica constructiva, en la cual acusaban al Alcalde de un mal manejo administrativo de los fondos (aunque no de corrupción). Poco después, destituyeron al Alcalde (Hecker) y nombraron a otro (Guedes), también de ADN. Como el Alcalde no aceptó su destitución, por varios meses co-existieron dos alcaldes dentro de la HAM. Ello causó mucha confusión sobre quien era el Alcalde oficial puesto que no se sabía quién de ambos debía firmar los cheques, a quién debía acudir la población y quién podía negociar acuerdos con otras agencias estatales y la cooperación internacional. Esta situación influyó negativamente en las actividades municipales.

En diciembre de 1997, la Corte Superior del Distrito del Beni declaró procedente la demanda de Hecker, y ADN expulsó a los dos concejales que habían votado por su destitución. No obstante, en enero de 1998 el Alcalde Hecker fue nuevamente destituido por el Concejo Municipal que ha vuelto a posesionar en el cargo de Alcalde a Guedes, luego de que la Corte Electoral dictaminó nuevamente la suspensión de Hecker.

2.2 La sociedad civil local

En el municipio, las principales organizaciones empresariales del sector forestal son la Asociación de Productores de Goma y Almendra (ASPROGOAL), la Asociación de Beneficiadoras de Almendra del Noroeste (ABAN) y la Cámara de Exportadores del

Norte. Asimismo, otras organizaciones vinculadas con el sector son la Asociación de Motosierristas (que recientemente cambió su nombre por Asociación de Productores Agroforestales) y la Federación de Trabajadores de la Goma y la Castaña.

ASPROGOAL fue constituida en 1973 para representar a los barraqueros medianos y grandes. En la década de los años 70 tuvo mucha fuerza a nivel regional, pero a principios de los años 90 varios de los barraqueros más grandes y procesadores de castaña se desafiliaron para formar ABAN, aunque esta asociación no ha logrado consolidarse. En el pasado reciente, ASPROGOAL ha decaído aún más debido a divisiones internas y ciertos cuestionamientos sobre su manejo administrativo. De 87 asociados en 1991, en 1995 sólo quedaban unos 40 (Assies 1997).

La actual Asociación de Productores Agroforestales tiene sus orígenes en un sindicato de taladores de madera, formado en 1970/71, que en 1990 había llegado a tener entre 160 y 180 miembros (Assies 1997). En 1993, esta asociación se convirtió en una cooperativa que después dejó de funcionar hasta hace poco cuando se reactivó. Actualmente, la Asociación tiene unos 50 miembros, de los cuales sólo una parte son miembros activos. El principal interés que los agrupa es el de conseguir que el Gobierno Municipal les asigne un área de bosque para aprovechar, dentro del marco de la Ley Forestal de 1996. La Asociación nunca ha contado con personería jurídica, pero recientemente han iniciado su tramitación.

La Federación de Trabajadores de la Goma y la Castaña se constituyó a mediados de los años 80, pero aparentemente no representa a la mayoría de los trabajadores porque sus dirigentes son contratistas y no zafreros propiamente dichos. A principios de la década de los años 90 se realizaron algunos intentos por organizar una Federación ad hoc de trabajadores zafreros de la castaña, pero con escaso éxito, por lo cual la anterior organización, pese a su limitada base social, sigue hegemonizando la representación de los trabajadores.

Buena parte de los campesinos del municipio están organizados en la Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de la Provincia de Vaca Díez. Esta Federación es una de las organizaciones más antiguas de Riberalta y representa a los sindicatos campesinos de 36 comunidades rurales. Estos últimos, en la práctica, constituyen los gobiernos locales en esas comunidades porque resuelven los conflictos de acceso a la tierra y los recursos forestales, organizan el mantenimiento de los caminos vecinales, buscan soluciones a los problemas de salud y resuelven disputas de orden familiar.

La Federación de Campesinos nunca ha presentado sus propios candidatos a las elecciones municipales, aunque han discutido la posibilidad de hacerlo en el futuro. Hasta el momento en que se hizo este estudio, lo único que hicieron fue nombrar un representante para coordinar la implementación de diferentes proyectos con la HAM. Los dirigentes de la Federación afirman que esa relación funcionó de forma satisfactoria hasta cuando comenzaron los conflictos internos dentro de la HAM, pese a que se habían reunido varias veces con el Comité de Vigilancia para discutir problemas acerca de la construcción y mantenimiento de los caminos rurales, pero el mencionado Comité ha dejado de funcionar.

Una parte de los campesinos están afiliados a la Cooperativa Agrícola Integral Campesino (CAIC). Esta organización fue constituida en 1979 con la finalidad de apoyar en el mejoramiento de la producción, abastecimiento de insumos y la comercialización de los productos de sus asociados. Actualmente, tiene unos 360 miembros y ha conseguido instalar su propia planta de beneficiado de castaña (Assies 1997).

La organización que agrupa a los grupos indígenas del municipio es la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), formada en 1990. Dentro del CIRABO, cada etnia o grupo indígena tiene su propia subcentral, con base en la comunidad más grande de dicha etnia. La autoridad máxima del

CIRABO es el Gran Consejo de Etnias Amazónicas, donde cada pueblo elige a un representante, en tanto las funciones ejecutivas son delegadas a un directorio que está organizado por carteras.

De los distintos grupos étnicos del municipio, el pueblo Chacobo es el mejor organizado y su subcentral está localizada en Alto-Ivon. Como se mencionó anteriormente, en 1995 el Concejo Municipal declaró a Alto Ivon Distrito Indígena Municipal, aunque esta medida fue tomada sin consultar al pueblo Chacobo. El Subcalde del distrito fue elegido por los chacobos recién en 1997, pero el Alcalde de entonces no quiso reconocerlo y designó arbitrariamente a un Subcalde de su confianza. Asimismo, el Alcalde consideró que no era conveniente delegar a la Subalcaldía la administración de los recursos financieros que les corresponde como Distrito Municipal, y prefirió realizar en el mismo varias obras de infraestructura bajo su directa supervisión (colegio, puesto de salud y agua potable).

En el municipio trabajan varias ONGs y proyectos de desarrollo, dedicados principalmente a atender a las poblaciones de campesinos e indígenas. Entre ellas se encuentran: el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el Instituto para la Promoción del Hombre, la Agricultura y Ecología (IPHAE), la Pastoral Social del Vicariato, el Proyecto de Desarrollo Sostenible para los Indígenas del Beni (PRODESIB), el Proyecto de Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana (PROMAB), Radio San Miguel y la Cooperación Técnica Holandesa (SNV). La mayoría de estas entidades recibe apoyo de Holanda y/o están ligadas a la Iglesia Católica. Todas ellas han conformado un Comité Interinstitucional de Riberalta (CIR). En el mundo institucional de apoyo al desarrollo existe una división más o menos clara de trabajo entre organizaciones dedicadas a colaborar con las comunidades campesinos (CIPCA, IPHAE, Pastoral Social), y aquellas que trabajan con las organizaciones indígenas (CEJIS, PRODESIB).

Una institución bastante *sui generis* es la Fundación para el Desarrollo de la Provincia de Vaca Díez, en cuyo directorio están representados los principales actores locales, públicos y privados. Esta entidad fue creada en 1975, como una iniciativa de la sociedad civil frente a la limitada capacidad del sector público de enfrentar los problemas locales de infraestructura pública y, en particular, la construcción y mantenimiento de calles urbanas y caminos rurales. Hasta 1996, sus actividades fueron financiadas con los fondos recaudados por un sobreprecio a la gasolina, llegando a manejar un presupuesto de \$us 700.000 en 1995 (Fundación para el Desarrollo de la Provincia de Vaca Díez 1996). Sin embargo, a principios de 1997 fue cuestionada la legalidad de ese cobro y las empresas distribuidoras de petróleo dejaron de recaudar esos recursos, lo que generó una aguda crisis financiera en la Fundación. A ello se añadieron serios problemas de mala administración y críticas de distintos sectores. Ante esta situación, recientemente se tomaron medidas para sanear la situación financiera de la Fundación y recuperar su credibilidad, lo que potencialmente podría devolverle su liderazgo en ciertos temas de desarrollo local.

2.3 Los instrumentos de la planificación municipal

Los instrumentos de planificación en el municipio son bastante débiles. El primer Plan de Desarrollo Municipal (PDM) fue publicado en septiembre de 1995, y salió bajo el título "Ríberalta, Hacia su Desarrollo Sostenible" (Gobierno Municipal de Ríberalta 1996). Este plan, si bien menciona la necesidad de desarrollar una planificación participativa, fue elaborado por un asesor alemán y, aparentemente, con escasos insumos de los actores locales más representativos. Tampoco queda claro hasta qué punto dicho plan fue implementado, pero ello es difícil de juzgar dado su carácter relativamente general.

En las siguientes gestiones no se elaboró otro PDM, pero se auspició la preparación de un Plan Maestro de Desarrollo Rural,

que fue difundido en borrador a comienzos de 1997 (HAM 1997). Aparentemente, este plan surgió de un esfuerzo interno de la municipalidad y no de una consulta más amplia con distintos sectores de la sociedad. El mismo enfatiza la ejecución de un programa de desarrollo rural integrado, llamado "Programa de Seguridad Alimentaria" (PSA), aunque también propone la puesta en marcha de un "Programa de Recursos Naturales y Medio Ambiente", que tocaría temas como: áreas protegidas, manejo de cuencas hidrográficas, manejo de recursos forestales, manejo de recursos pesqueros, ordenamiento territorial, promoción para el desarrollo sostenible, e impacto y control ambiental.

Todo indica que los Planes Operativos Anuales (POAs) son muy indicativos y reflejan poco los verdaderos patrones de gastos de la Municipalidad. Muchos ítems se sub-ejecutan de forma significativa y otros se utilizan para financiar actividades que poco tienen que ver con la actividad señalada en el POA. De forma similar a los otros instrumentos de planificación, los POAs se formulan sin mayor participación de los distintos actores locales, e incluso resulta difícil acceder a los mismos para su consulta.

2.4 Las prioridades de desarrollo en el municipio

Resulta difícil identificar las prioridades de desarrollo del Gobierno Municipal con base en la documentación disponible. Como se señaló previamente, los POAs no reflejan fielmente el patrón real de gastos de la Municipalidad, y los informes de gastos tienen una presentación que dificulta mucho un análisis global de sus tendencias. Pese a las salvedades planteadas, resulta de utilidad analizar de manera sintética las prioridades reflejadas en la Matriz de Inversiones del POA municipal de 1997.

En ese año, la inversión total prevista era de \$us 6,8 millones, de los cuales la mitad estaba destinada a saneamiento básico, donde la mayor inversión fue para el sistema de agua potable de la ciudad de Riberalta, financiada por el Fondo Nacional de De-

sarrollo Regional (FNDR). Los sectores de educación y salud representaron un 22%. Los gastos para el sector agropecuario alcanzaron al 8%, y los caminos vecinales apenas un 3%. Si se compara esa ejecución con el POA 1996, la mayor diferencia es que para ese año se habían presupuestado \$us 4,04 millones para la construcción de un sistema de alcantarillado, labor que nunca fue realizada (Ministerio de Hacienda 1996).

Cuadro 1
Matriz de inversión del Gobierno Municipal de Riberalta, 1997

Rubro	Presupuestado (Millones de \$us)	Participación (en %)
Actividad central	0,6	8,6
Vías urbanas	0,1	0,8
Salud	0,4	6,4
Saneamiento básico	3,4	50,0
Educación	1,1	15,6
Infraestructura deportiva	0,1	0,8
Caminos vecinales	0,2	3,1
Sector agropecuario	0,6	8,3
Otros programas	0,3	4,7
No asignables	0,1	1,7
Total	6,8	100,0

Fuente: Presupuesto de Inversiones. Gobierno Municipal de Riberalta, 1997.

Las cifras presentadas hacen entrever que existe un marcado sesgo en la inversión municipal hacia la zona urbana. No obstante, Van Beijnum (1996) –sin explicar cómo realizó el cálculo– afirma todo lo contrario al sostener que pese a que el 20% de los habitantes del municipio vive en el campo, las áreas rurales reciben el 32% del presupuesto anual de la HAM.

En 1997, dentro del rubro Apoyo al Sector Agropecuario, el grueso del dinero estaba asignado a la creación de una planta de procesamiento de frutas y hortalizas (\$us 304.180), el segui-

miento a los núcleos del Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) (\$us 114.000), y la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo Sostenible (\$us 76.000). Estas actividades estaban siendo financiadas por la Subsecretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG), el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), respectivamente (Ministerio de Hacienda 1996).

El POA 1997 no hace referencia ninguna a la Unidad Forestal Municipal (UFM), en tanto ésta fue formada recién en julio de ese mismo año. Aparentemente, sus actividades han sido financiadas usando fondos de los rubros de seguimiento a los núcleos del PSA, preinversión en extensión agroforestal y reforestación en el Núcleo 12 de Octubre, el plan municipal de desarrollo sostenible, y de una donación de la Dirección General de Biodiversidad (DGB), explicada en mayor detalle más adelante. La HAM también asignó \$us 21.600 para la adquisición de un Sistema de Información Geográfica (SIG).

3. Capacidades y recursos para la gestión forestal

3.1 Conocimientos y Percepciones

Debido a que la economía de Riberalta depende en mayor grado de la producción forestal, existe un cierto grado de interés en temas forestales entre una buena parte de los actores locales, incluyendo al Gobierno Municipal. En las últimas gestiones municipales, los distintos alcaldes han tomado iniciativas significativas en el campo forestal, con el pleno apoyo del Concejo Municipal. Sin embargo, el nivel de conocimiento sobre muchos aspectos legales y técnicos se mantiene en niveles relativamente bajos.

En lo que concierne a la Ley Forestal de 1996, los vacíos de conocimiento se entrelazan con desacuerdos en ciertos aspectos

tos de la misma, de tal forma que a menudo resulta difícil identificar quiénes no entienden algunos aspectos y quiénes simplemente no quieren entender. Puntos claves en este sentido incluyen: los trámites necesarios para que se asigne bosques fiscales a ser administrados por los municipios; quiénes pueden usufructuar dichos bosques y para qué fines; los requisitos de la ley en cuanto a planes de manejo, tanto para el aprovechamiento de la madera como de la castaña y el palmito; el reemplazo de los derechos de monte por volumen de castaña recolectada a un sistema de patentes por área. En todos estos casos los funcionarios municipales y los productores forestales o han hecho interpretaciones libres de la ley, la desconocen, o simplemente están en desacuerdo con ella y no la piensan acatar. A menudo se produce una mezcla de los tres aspectos, puesto que los actores simplemente suponen que a futuro las cosas seguirán siendo manejadas tal como se lo hizo en el pasado.

Existieron varias iniciativas para divulgar la nueva Ley Forestal que incluyeron a Riberalta. En ese orden, la Superintendencia Forestal (SF) y la Unidad Forestal Municipal (UFM) han distribuido copias de la ley entre empresarios forestales y comunidades campesinas. A su vez, el IPHAE, conjuntamente con la SF, han realizado algunos talleres para explicar la ley, en los cuales participaron muchas de las personas claves del sector forestal local. Asimismo, dos personas de la UFM de Riberalta asistieron a un seminario sobre el tema organizado por el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR) en Santa Cruz. No obstante, se desconoce hasta qué punto estos esfuerzos han logrado su propósito.

3.2 La Unidad Forestal Municipal

Riberalta fue uno de los primeros municipios en Bolivia en establecer su UFM. Esta repartición técnica está adscrita al Departamento de Planificación y Proyectos de la HAM, que depende

directamente del Alcalde y del Oficial Mayor. Sin embargo, los aspectos formales de su funcionamiento resultan un tanto confusos. A pesar de haber sido creada mediante una resolución del Concejo Municipal, la UFM todavía no aparece en el presupuesto municipal y su jefe actual sigue figurando en la planilla municipal como director del departamento de Planificación y Proyectos, y no como jefe de la UFM.

Formalmente, la UFM cuenta con un director y cuatro departamentos: de Planificación, Manejo Forestal, Extensión Forestal y Sistemas de Información Geográfica, aunque se ignora hasta qué punto dichos departamentos funcionan como tal en la práctica. El documento que orienta el trabajo de la UFM se llama Proyecto de Creación de la Unidad Forestal Municipal (Gobierno Municipal de Riberalta 1997) y fue preparado por el actual jefe de la unidad. Dicho documento resume los derechos y responsabilidades de la HAM de Riberalta en función a la Ley Forestal, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Medio Ambiente; hace una descripción somera de las principales características de la municipalidad de Riberalta; y plantea los objetivos, metas, funciones y estructura de la UFM.

Según el documento mencionado, la meta de la UFM es "sentar las bases para la planificación, conservación, control, fiscalización, manejo y administración de los recursos forestales dentro de la jurisdicción municipal de Riberalta en el marco de las leyes vigentes que le confieren atribuciones y competencias específicas al Gobierno Municipal y a las asociaciones comunitarias, y ampliando éstas en base al Derecho Internacional y otras (Gobierno Municipal de Riberalta, 1997:14). Con este fin, plantea que la UFM debería tener cinco funciones principales:

- Controlar la extracción forestal por delegación de la Superintendencia Forestal
- Proponer al Ministerio de Desarrollo Sostenible la delimitación de áreas de reserva forestal municipal, que deberían ser hasta el 20% de los bosques fiscales

- Conservar y proteger las reservas forestales no concedidas
- Proporcionar apoyo técnico a las ASLs en la elaboración de Planes de Ordenamiento Predial
- Elaborar Planes de Manejo Forestal a través de consultas participativas

También menciona que la UFM establecerá un registro de plantaciones forestales, agroforestales, bosques nativos y rodales semilleros en las propiedades privadas de su jurisdicción y que se encargará de inspeccionar los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima.

Hasta fines de 1997, el personal de la UFM estaba constituido por 11 personas: el director (un ingeniero agrónomo), dos ingenieros forestales, un ingeniero agrónomo, cuatro extensionistas y tres empleados de apoyo. De ellos, varios habían trabajado anteriormente dentro del Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) de la HAM. No obstante, a principios de 1998 esta repartición se redujo a sólo tres personas (el director, un planificador y una secretaria), debido a las fuertes restricciones financieras de la HAM, al retraso en la transferencia de las patentes forestales municipales y a los vaivenes políticos internos en la HAM.

3.3 La Superintendencia Forestal

La Superintendencia Forestal abrió en Riberalta una Unidad Operativa de Bosque en abril de 1997. Actualmente, dependen de esta oficina tres ingenieros forestales y dos funcionarios de apoyo. Desde que se instaló esta unidad, sus principales actividades han sido: divulgar la Ley Forestal; implementar el sistema de Certificados Forestales de Origen para fiscalizar el movimiento de la madera; administrar las patentes forestales y derechos de monte; recibir denuncias relacionadas con la violación de las normativas forestales; analizar y aprobar los planes de manejo; dar permisos de desmonte; y mantener un diálogo permanente sobre

las normas y cobros forestales con los empresarios forestales. Hasta mediados de 1998, no habían comenzado a trabajar en la identificación de las tierras fiscales forestales ni en la promoción de las ASLs.

Las relaciones entre la Superintendencia Forestal y la UFM han sido limitadas y poco colaborativas. Hasta la fecha en que se hicieron las entrevistas, habían considerado básicamente dos temas: la entrega de patentes y derechos de monte al municipio (ver abajo), y de "certificados de asentamiento" a productores campesinos sin título. Prácticamente, no han habido discusiones entre la Superintendencia y la UFM con relación a: la identificación de las tierras forestales fiscales, la asignación de las mismas, la aprobación y fiscalización de los planes de manejo, o la provisión de asistencia técnica a los productores.

El asunto de los certificados de asentamiento surgió a raíz del problema que tenían muchos productores campesinos en conseguir permisos de desmonte y de aprovechamiento de madera por no tener títulos para sus fincas. Para superar ese problema, la oficina central de la Superintendencia Forestal emitió una circular donde establecía que aquellos que no tenían todavía títulos podían conseguir permisos de desmonte y/o aprovechamiento si las municipalidades les otorgaban una constancia certificando que habían ocupado sus fincas por lo menos durante cinco años y que tenían derechos consuetudinarios sobre ellas. Con base en esa circular, la Superintendencia Forestal acordó con la UFM que sería esta última la que asignaría dichos certificados de asentamiento—actividad que absorbió buena parte de los recursos de la UFM—. Sin embargo, han habido ciertas tensiones entre la UFM, los campesinos y la Superintendencia Forestal, en razón a que esta última insiste que a pesar de que un productor tenga un certificado de asentamiento, la Superintendencia todavía tiene que realizar una inspección técnica de su predio antes de emitir un permiso, en tanto la UFM y los campesinos tenían entendido que eso no sería necesario.

3.4 Patentes, regalías, derechos de monte y otras fuentes de financiamiento

Hasta más o menos 1994, la Municipalidad de Riberalta cobraba un impuesto de un boliviano por caja sobre la castaña, conocido con "peaje". También tenía derecho, en principio, a las regalías del 11% sobre el valor de la madera extraída, que eran administradas por la Corporación de Desarrollo del Beni (CORDEBENI).

Bajo el nuevo sistema vigente, a raíz de la aprobación de la Ley Forestal de 1996, el Gobierno Municipal de Riberalta tiene derecho de recibir el 25% del dinero que ingresa de las patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte, y de los derechos de monte y de aprovechamiento único. Si bien el municipio de Riberalta no tiene ninguna concesión forestal, en sí tiene derecho a recibir ingresos provenientes del aprovechamiento forestal de la castaña, madera y palmito, y del desmonte realizado en propiedades privadas.

Un tema importante, y no resuelto, es cómo se va a gravar la producción de castaña y palmito, y cuál será el monto que se cobre. La Ley Forestal de 1996 estipula que debe desaparecer el cobro de derechos de monte por caja para la castaña, a ser reemplazado por el cobro de una patente de \$us 0,30 por hectárea aprovechada. Este cambio ha sido totalmente rechazado por los productores locales, quienes afirman que el nuevo sistema sería inmanejable por su alto costo. En la práctica, este sistema impositivo no ha sido implementado y la Superintendencia Forestal se encuentra estudiando el tema, razón por la cual se siguen cobrando los derechos de monte por cada caja exportada. Actualmente, se está cobrando Bs. 0,30 por cada caja de castaña con cáscara, y las beneficiadoras pagan otra suma adicional.

En la gestión 1997, el municipio de Riberalta debía recibir \$us 35.240 por concepto de patentes por volumen, aunque existe el reclamo de algunos municipios de Pando de que parte de esos recursos les pertenecería e ellos. Estos recursos recién fueron hechos efectivos para la HAM en julio de 1998. El retraso en

los desembolsos de acuerdo al representante local de la Superintendencia se debió al hecho de que la UFM de la HAM no se había consolidado. Además, existía un problema de rendición de cuentas de los recursos captados por la Prefectura del Beni por concepto de regalías forestales, y la Superintendencia Forestal no quería realizar los desembolsos hasta que no se aclarara la situación de ese dinero.

Durante la gestión 1997, como el municipio no había recibido dinero de las patentes forestales y derechos de monte, todas las actividades forestales que realizó fueron financiadas principalmente con fondos de co-participación del Tesorero General de la Nación (TGN). La Dirección General de Biodiversidad (DGB, antigua DNCB) entregó Sus 15.000, de fondos de la Cooperación Holandesa a la HAM para realizar actividades relacionadas con áreas protegidas, de los cuales para noviembre de 1997 se habían desembolsado Sus 10.000. También tenían esperado recibir apoyo para actividades forestales del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), del Gobierno de Holanda y de la Prefectura del Beni, pero hasta el momento en el que se realizaron las entrevistas, dichos apoyos no se habían hecho efectivos.

3.5 La capacidad de gestión de la HAM

Mas allá de cualquier limitante de recursos humanos y financieros, es importante señalar que la HAM padece de capacidad gerencial, que seguramente dificultará su trabajo relacionado con el manejo de recursos naturales en el futuro. Entre varias se pueden destacar las siguientes:

- Existe falta de continuidad en las actividades. Los cargos técnicos son considerados cargos políticos, y cuando se produce un cambio de administración usualmente se reemplaza a la mayor parte de los técnicos. Iniciativas comenzadas bajo una administración suelen ser mal vistas por la siguiente.

- Parece ser tradición en la zona que las personas que se dedican a la política lo hacen generalmente para sacar provecho personal de sus cargos, más que por una responsabilidad cívica. Las ventajas que obtienen pueden ser lícitas o ilícitas y, usualmente, existe poca claridad sobre los límites entre ambas.
- Son bastante débiles los instrumentos de administración y manejo contable, lo que dificulta el monitoreo del uso de los fondos, y mucho más aún el determinar su eficacia o eficiencia. Además, los sistemas de planificación y el propio funcionamiento del Gobierno Municipal son poco participativos.

No obstante, ninguna de estas limitantes constituye necesariamente un argumento en contra de la descentralización de funciones hacia el Gobierno Municipal, ya que casi todas ellas también se aplican a la mayoría de las entidades gubernamentales bolivianas que actúan a nivel departamental y nacional.

3.6 Apoyo externo a la HAM

Cualquier análisis acerca de la capacidad de la HAM para promover la gestión forestal debe tomar en cuenta las distintas fuentes de apoyo externo existentes o que puedan existir en el futuro. Dicha ayuda refleja no sólo la voluntad de colaboración de las distintas agencias de cooperación sino también la iniciativa por parte de la HAM para gestionar apoyo en el área forestal.

Una fuente de apoyo que ya se mencionó es la DGB, que ha contribuido con \$us 15.000 para asistir a la UFM en el manejo de áreas protegidas. En febrero de 1997, la HAM propuso a la DGB financiar un diagnóstico que justificara la protección de tres áreas de interés para el municipio. El mismo incluía varios mapas temáticos, una propuesta técnica de manejo y borradores de los decretos supremos y ordenanzas municipales para el establecimiento de las áreas. La HAM solicitó \$us 35.000, pero por razones pre-

supuestarias la DGB no pudo cubrir la totalidad de ese monto. Aparentemente, ésta fue la primera vez que la DGB otorgó financiamiento a un municipio para realizar un trabajo de esta naturaleza.

Otra fuente potencialmente importante es el proyecto de \$us 400.000 a ser financiado por el Gobierno de Holanda para la recuperación de áreas degradadas que han sido invadidas por el sujo (*Imperata brasiliensis*). Este apoyo fue comprometido en 1995, en consulta con la HAM, durante una visita del Ministro de Cooperación Internacional de Holanda al municipio de Riberalta. Desde entonces, después de mucha discusión fue formulado el Proyecto de Recuperación de Areas Degradadas (RAD), con apoyo del Instituto de Investigaciones Forestales de la Amazonia (IIFA) de la Universidad Técnica del Beni, SNV y PROMAB —que también es financiado por Holanda—. Actualmente, se intenta transformar este proyecto en uno de producción de plántines de palmito de tembe para evitar el agotamiento del asaí, pero la forma en que este proyecto iría a funcionar todavía no está definida.

Otras entidades que han apoyado a la HAM, y que posiblemente lo hagan en el futuro, incluyen el: IPHAE, PROMAB, SNV y CIPCA. Como parte de un proyecto agroforestal de cinco años, IPHAE promueve la siembra y procesamiento de cultivos perennes, como copoazú, urucú y cacao, en 13 comunidades campesinas de Riberalta. También, proporciona asistencia técnica a las comunidades para su delimitación territorial, la realización de planes de ordenamiento predial y planes de aprovechamiento forestal, y, como se mencionó anteriormente, han estado capacitando a distintos grupos sobre la Ley Forestal.

Otra entidad que a futuro podría apoyar de manera importante a la UFM es PROMAB, un proyecto holandés en el que participan la Universidad de Utrecht, IPHAE e IIFA. PROMAB tiene componentes de investigación, formación y extensión forestal, y como parte de este último planean dedicar especial atención a los gobiernos municipales de la provincia Vaca Díez y del departamento de Pando. Aunque no han definido claramente el apoyo

específico que brindarán a los municipios, en colaboración con SNV, han iniciado gestiones ante la Embajada de Holanda para promover la llegada de un cooperante holandés para trabajar con la UFM de Riberalta en la planificación del uso del suelo y de los recursos naturales.

Finalmente, CIPCA, quizás una de las ONGs de desarrollo más grande de Bolivia, ha abierto una oficina en Riberalta, y tiene como una de sus prioridades apoyar al Gobierno Municipal y a municipios vecinos en aspectos de desarrollo rural y producción agroforestal.

4. La gestión de los recursos naturales

4.1 Actividades de reforestación y sistemas agroforestales

Existen escasas iniciativas privadas en el municipio para reforestar grandes áreas con árboles maderables o cultivos perennes. Prácticamente, sólo un aserradero (Hermanos Destre) tiene plantaciones importantes de especies maderables, y unas pocas empresas tienen áreas de cierto tamaño de copoazú, urucú y pupuña (*Bactris gasipaes*). Asimismo, han habido varios pero pequeños esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para reforestar o promover la siembra privada de árboles, ninguno con mayor éxito.

Uno de los primeros de estos esfuerzos fue el PROFOR, donde participaron el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), la Fundación Vaca Díez y la HAM. Este proyecto, que se inició en 1993 y se mantiene hasta la fecha pero con un bajo nivel de actividades, consiste principalmente en viveros que producen plantines para ser sembrados por los agricultores. Está coordinado por el IBTA, pero la Fundación Vaca Díez financia dos obreros para los viveros y, en el pasado, la HAM ha financiado un técnico y algunos gastos operativos.

Como ya se mencionó, la HAM está implementando un programa de desarrollo rural conocido como PSA, el mismo que se inició en 1994, y en sus distintas fases ha tenido componentes de educación, salud, comercialización de productos agropecuarios, caminos, semillas y reforestación. En 1995, su momento de mayor auge, contaba con ocho ingenieros agrónomos y forestales para estas distintas actividades.

En su primera etapa, el PSA contaba con viveros para producir plantines a ser sembrados en las parcelas de agricultores de 13 comunidades localizadas en los alrededores de la comunidad la Esperanza. De acuerdo al Alcalde de ese entonces, se llegó a reforestar 70 hectáreas, con especies maderables y urucú en las parcelas de los campesinos. Sin embargo, cuando el PSA llevaba cerca a un año de ejecución, hubo cambio de Alcalde, y su sustituto decidió reubicar el programa al área de Warnes y 12 de Octubre. La mayoría de las plantaciones sembradas en La Esperanza fracasaron debido a esa decisión y también por otros factores, incluyendo el bajo precio del urucú. En Warnes, el proyecto ha promovido la instalación de un vivero comunal, fijándose como meta la siembra de 50 hectáreas con especies maderables y cultivos perennes, y la UFM ha quedado a cargo de dicha labor.

Recientemente, una evaluación de las actividades de reforestación del PSA realizada por el IIFA concluyó que éstas habían tenido poca eficacia puesto que algunas plantaciones lograron mantenerse, pero la mayoría fueron descuidadas o se secaron. Explican ese pobre resultado por la falta de continuidad de los esfuerzos, el escaso interés en la reforestación por parte de los agricultores, las dificultades para la movilización de los técnicos, la baja prioridad otorgada a estas acciones por el Gobierno Municipal y las tendencias negativas en los mercados de urucú.

A nivel de organizaciones no gubernamentales, el IPHAE es la que más ha trabajado en promover la adopción de sistemas agroforestales en parcelas de familias campesinas. Hasta fines de

1996, afirman haber logrado instalar 100 hectáreas de esos sistemas (Beekma, Zonta y Keijzer 1996).

4.2 Manejo del bosque natural

Inicialmente, el Gobierno Municipal interpretó que la Ley Forestal de 1996 permitía utilizar a la Municipalidad el 20% de la superficie total del municipio para su propio beneficio. Con base en esa interpretación, en agosto de 1997, el director de la UFM envió una carta al Alcalde con una propuesta de Ordenanza Municipal, solicitando al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) la creación de una Reserva Forestal Municipal de 290.000 ubicada en el sureste del municipio. No se pudo constatar si dicha Ordenanza efectivamente fue aprobada por el Concejo Municipal —es muy posible que no lo hubiera sido—. Sin embargo, en las entrevistas realizadas, tanto el Alcalde como varios miembros del Concejo Municipal se referían a la reserva forestal municipal como si ya estuviera constituida.

La propuesta del Alcalde (Hecker) era la de utilizar alrededor de 100.000 hectáreas de la reserva forestal municipal para aprovechar la madera y los productos no maderables en beneficio propio de la Alcaldía y declarar unas 126.000 hectáreas como área protegida. Para poder explotar los recursos forestales en la reserva, el Alcalde propuso crear una empresa mixta (joint venture) entre el Gobierno Municipal de Riberalta y el Gobierno de la República de Cuba, en la que el Gobierno cubano aportaría el capital, la capacidad gerencial y el mercado, y el Gobierno Municipal de Riberalta debía contribuir con el recurso bosque.

La idea de constituir una empresa mixta Municipio-Cuba, surgió a raíz de un viaje a Cuba del Alcalde de Riberalta, quien sostuvo reuniones con funcionarios del Ministerio de Agricultura de ese país, y de otros ministerios. Dichas gestiones desembocaron en una visita corta de un ingeniero forestal y un economista del Ministerio de Inversiones Extranjeras de Cuba a mediados

de 1997, en la que aprovecharon para sobrevolar el bosque en avioneta con el Alcalde y miembros del Concejo Municipal, y se discutió la posibilidad de establecer un "joint venture". Posteriormente, en noviembre del mismo año, el Alcalde recibió una comunicación del Gobierno cubano en la que se proponía la realización de un inventario comercial de las 100.000 hectáreas, a ser financiado 50% por la HAM y 50% por el Gobierno de Cuba.

Con base en unas estimaciones muy preliminares y gruesas, que suponen un aprovechamiento intensivo del bosque tanto para madera como para productos no maderables, y la generación de un significativo valor agregado a nivel local, el Alcalde de Riberalta concluía que un "joint venture" de este tipo podía generar un ingreso anual de Sus 3 millones para la Municipalidad de Riberalta. Esta cifra fue ampliamente difundida entre los políticos locales de Riberalta, sin mayor crítica al respecto.

Posteriormente, producto de la participación del director de la UFM en un seminario sobre la Ley Forestal en Santa Cruz, se aclaró que: 1) para poder solicitar un área destinada a reserva forestal municipal, primero se tiene que ubicar y cuantificar todos los bosques fiscales del municipio, y 2) se supone que los beneficiarios de la reserva forestal municipal deberían de ser agrupaciones sociales del lugar (ASLs) y no el Gobierno Municipal como tal. Con el cambio de Alcalde ha quedado paralizada la propuesta del "joint venture" porque, según el director de la UFM, no se ha encontrado el mecanismo legal para aplicarla.

El único grupo que mostró mayor interés en acceder como ASL a una parte del área de la reserva forestal municipal ha sido la Asociación de Productores Agroforestales –la anterior Asociación de Motosierristas–. En agosto y septiembre de 1997, esta Asociación solicitó verbalmente, al director de la UFM y al Alcalde, un área de 65.000 hectáreas. De acuerdo a los directivos de la Asociación, el Alcalde les autorizó –también verbalmente– el aprovechamiento forestal en la mencionada área, aunque no quiso poner nada por escrito. La versión del entonces Alcalde, sostenía

que él autorizó las operaciones extractivas de la Asociación pero únicamente por un año, y después de ese tiempo ellos desalojarían el área.

La propuesta de la Asociación para trabajar las 65.000 hectáreas, consiste en que el área se divida por igual entre sus 50 miembros, aunque no tenían claro cómo se decidiría la asignación de las áreas para cada individuo. También, en el área solicitada, dedicarían 2.000 hectáreas a la agricultura, y sostenían que el representante local de la Superintendencia Forestal había aceptado verbalmente esa propuesta siempre y cuando esa área se encontrara cubierta con bosques secundarios jóvenes.

A pesar de que no habían recibido ninguna autorización escrita para explotar un área en particular, aparentemente la Asociación llegó a arreglos verbales con uno de los madereros locales más grandes, quien ofreció construirles una trocha maderera a cambio de la exclusividad en la compra de la madera aprovechada por los motosierristas. Este camino estaba siendo construido sin ninguna autorización puesto que la UFM no ha podido asumir ninguna función de fiscalización de las empresas forestales. Hasta agosto de 1998, y con la salida del ex-alcalde Hecker, esta iniciativa no ha prosperado, manteniéndose en statu quo.

En muchos casos las subcentrales indígenas y las organizaciones campesinas cumplen funciones de gobiernos locales. Es por ello que en el Distrito Indígena Municipal de Alto Ivon, la Capitanía General de los Chacobos, y algunos sindicatos campesinos, han tomado medidas para frenar la incursión de agentes externos a sus áreas con el fin de controlar el aprovechamiento de los recursos forestales.

4.3 Ordenamiento territorial

Existe un proyecto con sede en La Paz conocido como el Proyecto de Ordenamiento Territorial (POT)/BID Amazonas, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que

se encuentra formulando un plan de ordenamiento territorial para todo el departamento del Beni. En un inicio, la HAM de Riberalta colaboró bastante con ese proyecto, facilitándole tanto información biofísica y socio-económica, y apoyando en los aspectos logísticos. Posteriormente, sus relaciones se enfriaron porque el director de la UFM sintió que el POT estaba tomando muchas decisiones inapropiadas sin consultarle, no compartían sus datos y no fructificaron los esfuerzos del municipio para obtener recursos por esa vía.

En los hechos, la UFM esperaba que la provincia Vaca Díez iba a ser seleccionada como una de las tres provincias del Beni para la realización de planes pilotos de ordenamiento territorial provincial, y que el POT financiaría varias actividades de la HAM como parte de esa iniciativa, pero no ocurrió así en la práctica. Frente a esta situación, el director de la UFM propuso que la HAM haga su propio plan de uso y de ordenamiento municipal, pero hasta ahora se han realizado pocos avances en ese sentido.

La UFM también tiene la idea de crear su propio Sistema de Información Geográfica (SIG), y durante dos años consecutivos el Concejo Municipal ha presupuestado en sus POAs recursos para ese propósito. Sin embargo, el profesional que iba a encargarse del SIG renunció de la UFM para realizar estudios de post-grado, y parece poco probable que se avance mucho en esta iniciativa en el corto plazo.

4.4 Áreas protegidas

Debido sobre todo al interés personal del director de la UFM, la HAM se ha destacado entre los municipios de Bolivia por su importante protagonismo en el tema de áreas protegidas.

Ello en parte se debió a que en los años ochenta, el director de la UFM había impulsado una iniciativa para crear un parque nacional en el sureste del municipio, cerca del río Yata, y en 1989 formuló una propuesta concreta para establecer un área de

unas 320.000 hectáreas, la misma que planteó nuevamente en 1994, en ocasión del Centenario de Riberalta, y que la ha retomado desde que ingresó a la Alcaldía.

Actualmente, todavía no existe ningún área en Riberalta dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de la DGB, pero el Gobierno Municipal ha demostrado gran interés en la protección formal de tres áreas distintas dentro del municipio: en el lago San José, Tumichucua y el Área de Manejo Integrado del Río Yata.

La primera cubre unas 17.000 hectáreas cerca del lago San José. En marzo de 1995, el Concejo Municipal creó el "Parque Municipal Lago San José" por medio de la Ordenanza Municipal 6/95 en parte de esa área (Suárez *et al.* 1997).

La segunda consiste en un área de 2.000 hectáreas en Tumichucua. Originalmente, parte de la misma fue ocupada por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), pero cuando la desocuparon quedó en manos del ejército y posteriormente fue semi-abandonada. Actualmente, en una pequeña parte de esa área opera un Instituto de Educación Indígena y existen unas 40 familias que han ocupado las viejas instalaciones del ILV. La HAM ha querido promover el traslado de esas familias, y la declaración del área como "Parque Municipal Tumichucua", pero ha enfrentado resistencia por parte de los lugareños.

Tanto en el caso del lago San José como en Tumichucua, el principal interés de la HAM es promover el turismo. Particularmente está interesada en atraer la llegada de turistas procedentes del vecino país del Brasil promoviendo la ruta Cachueta Esperanza - Lago San José - Tumichucua.

La tercer área, conocida en la HAM como el Área de Manejo Integrado del Río Yata, abarca aproximadamente 650.000 hectáreas y cubre todo el sureste del municipio, quedando dentro de la misma el área propuesta para la reserva forestal municipal y todo el territorio del pueblo Chacobo. De acuerdo a la legislación boliviana, el status de Área de Manejo Integrado no impediría necesariamente la explotación de sus recursos, pero sí la res-

tringiría en ciertos aspectos, y aún queda por definir cuáles serían esas restricciones. Según el director de la UFM, la mayor parte del área sería destinada al aprovechamiento de madera y otros productos forestales, pero en una forma más racional y sostenible que en otros lugares. En la parte más oriental del área, en unas 125.000 hectáreas cerca del río Yata, se prestaría mayor atención a la protección de la abundante biodiversidad faunística y florística.

En 1996, el actual director de la UFM y un ingeniero forestal que antes trabajaba en el PSA, comenzaron con actividades menores de delimitación de áreas, descripción florística de algunos transectos y pequeños inventarios forestales. Posteriormente, el director se encontró con un técnico de la DGB en un seminario en Santa Cruz donde discutieron la posibilidad de realizar un diagnóstico conjunto de posibles áreas protegidas en Riberalta. En febrero de 1997, como resultado de esas conversaciones, se firmó un convenio entre la ex-DNCB —actual DGB— y la HAM para ese propósito.

Como parte de ese convenio, se incluía la donación de \$us 15.000 a la HAM, a la cual se hizo referencia anteriormente. Se conoce que con el dinero de la DGB, la UFM ha avanzado en la elaboración de mapas temáticos de las tres áreas propuestas para su reconocimiento como áreas protegidas y de algunos transectos e inventarios. Sin embargo, en el momento en que este trabajo se realizó, todavía no se había presentado ningún informe que permitiera analizar y/o juzgar el alcance de ese esfuerzo.

Han sido realizadas algunas conversaciones entre las municipalidades de Riberalta y Guayaramerín en relación a una posible colaboración en la protección del área cercana al río Yata, ya que a cada municipio le corresponde una parte de la misma. No obstante, todavía no se ha concretado nada en ese sentido.

4.5 Caminos

En Riberalta, así como en otros municipios de las tierras bajas, la expansión de la red caminera ha llevado al significativo

gen (TCO) del Pueblo Chacobo-Pacahuara", que fue entregado al INRA en julio de ese año y que sirvió como base para que el INRA inmovilizara ese mismo mes toda el área solicitada (INRA, 1997). Con esa inmovilización se prohibieron nuevas adjudicaciones y dotaciones dentro del área, en tanto se hiciera un saneamiento de la tenencia de la tierra y se decidiera cómo responder a la demanda territorial de los chacobos. Un alto –pero desconocido– porcentaje del área inmovilizada correspondía a los mismos lugares donde la HAM pretendía hacer su reserva forestal municipal y/o crear el Área de Manejo Integrado Ivon-Yata.

La declaración de la inmovilización por parte del INRA tomó por sorpresa al Gobierno Municipal, que al enterarse de la misma respondió de una forma muy negativa. Este tema fue discutido por el Concejo durante la sesión del 3 de septiembre (y posiblemente en algunas reuniones anteriores), y varios de sus miembros culparon al CEJIS de ser responsable por la inmovilización, amenazando con declarar a esa institución "persona no grata" en el municipio. Asimismo, afirmaron que los asesores de los indígenas cometieron una falta de ética al usar estudios del municipio para la preparación de la demanda territorial. A ello, CEJIS respondió que era el INRA, y no ellos, el que había inmovilizado las tierras; que la información que utilizaron para ese propósito provenía de la SAE y del CPTI, y no precisamente de la HAM; y que ellos siempre habían pretendido buscar el diálogo con el Gobierno Municipal y los otros actores locales (Farfán Farhat 1997).

Posteriormente, el 10 de octubre, después de consultas con el Comité Cívico, la Subprefectura y otros, el Concejo Municipal aprobó una Ordenanza Municipal (No. 25/97) que "inmovilizaba" un área de 13.814 hectáreas, cubriendo básicamente toda el área inmovilizada por el INRA dentro de Riberalta, más una pequeña área adicional. Esa ordenanza argumenta que dicha medida fue tomada para proteger los recursos forestales del municipio, puesto que la HAM tiene planeado crear tanto el Área Natural de Manejo Integrado y la Reserva Forestal Municipal en

esa misma área (Honorable Concejo Municipal 1997). De manera adicional, asegura que el municipio no pretende perjudicar a todos aquellos que ya tienen derechos de propiedad en el área.

La ordenanza afirma que la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Forestal 1700 le faculta al Concejo Municipal hacer una inmovilización de ese tipo; sin embargo, dicha afirmación parece tener poco sustento. Algunas entrevistas con funcionarios municipales dieron a entender que el mismo Concejo Municipal sabía que legalmente no tenía potestad para "inmovilizar" áreas, pero que quería enviar un mensaje político por ese medio.

Pocos días después de aprobada la ordenanza, el Concejo Municipal envió una carta a la directora nacional del INRA, en la que le comunican de la nueva ordenanza municipal y protestan por la decisión inconsulta de inmovilizar las tierras en beneficio de los pueblos indígenas. Argumenta que los chacobos y pacahuaras no tienen derecho de tener un TCO por no ser originarios del municipio, sino de haber comprado las tierras donde actualmente se encuentran como dueños. También menciona que 100.000 hectáreas debería ser suficiente tierra para los indígenas, ya que éstos son pocos (El Deber 1997).

De manera informal, varios funcionarios del municipio han alegado que detrás de las demandas territoriales de los indígenas están ciertas empresas madereras de Santa Cruz, las que quieren entrar en tratos con los indígenas, o que las demandas han sido inventadas por los asesores de éstos y que no representan las necesidades sentidas de ellos. Un funcionario de la Municipalidad también afirmó estar preocupado porque creía que los indígenas no iban a hacer un manejo racional de los recursos. Según él, los chacobos creen que si son dotados con nuevos territorios "... podrán revender la tierra y usar el bosque como quieren".

Además del conflicto con la Municipalidad, los chacobos también han tenido conflictos con una empresa de la familia Gamarra y la empresa La Chonta, de Santa Cruz. En el municipio

también se encuentra parte del territorio multiétnico de los essejjas, tacanas y chacobos, aunque, allí no parece haber mayores conflictos, por el momento.

5.2 Conflictos relacionados al aprovechamiento forestal

En relación a los conflictos por el uso de los recursos forestales, el más relevante es el que se presenta entre motosierristas y empresarios madereros. La relación entre estos dos grupos es a la vez conflictiva y complementaria. A veces los dos compiten por el acceso a la misma madera, pero otras veces son los mismos aserraderos de los empresarios madereros que les compran la madera a los motosierristas, y hasta les pueden habilitar (dar crédito o pagar por adelantado) para que puedan trabajar.

Mientras uno de los principales madereros de la región ha firmado un convenio con un grupo de motosierristas y está construyendo un camino para que ellos puedan tener acceso a la madera, otro maderero —a quien se entrevistó— hizo notar que el motosierrismo constituye una actividad ilegal, y que formar una Asociación de Motosierristas era lo mismo que tener una asociación de “pichicateros” (narcotraficantes). Este último empresario también se lamentó de que en el pasado él había “habilitado” a muchos motosierristas y que ellos le habían quedado debiendo mucho dinero.

Según un representante de la Federación de Campesinos, la relación entre ellos y los indígenas son “... hasta allí no más”, aunque, pese a ello, mantienen comunicación con los asesores de CIRABO. Algunas comunidades campesinas están dentro de los territorios indígenas, y CEJIS ha planteado a CIRABO que ellos tienen que reconocer los derechos de las familias campesinas dentro de los territorios indígenas.

El único caso que los técnicos de CEJIS tenían en la memoria sobre conflictos entre comunidades indígenas y campesinos se presentó en un lugar llamado El Carmen. Para intentar resolver

los problemas, fueron de forma conjunta CIRABO y la Federación Campesina, pero no tuvieron mayor éxito debido a tensiones de orden personal que existen entre las familias involucradas.

6. Conclusiones

6.1 Poder local y equidad

Hasta el momento en que se hizo este estudio, habían pocos indicios de que el proceso de fortalecimiento municipal en Riberalta y las nuevas atribuciones asignadas al municipio en el campo forestal habían favorecido la equidad, particularmente la referida al acceso a los recursos del bosque.

El control sobre el Gobierno Municipal continúa en manos de un pequeño grupo (refrendado mediante el voto popular), que ha gobernado la región con poca participación real de los campesinos, indígenas o pobladores locales. Tampoco han ingresado mayores recursos al Gobierno Municipal producto de una mejor repartición de la renta de la producción forestal regional (salvo los fondos de co-participación). La planificación municipal es poca participativa, y carece de transparencia en la información financiera municipal. El Gobierno Municipal se ha opuesto a la entrega de tierra a los indígenas chacobos y pacahuaras como TCO.

El Distrito Municipal Indígena ha elegido un Subalcalde de forma democrática, pero dicha autoridad no ha sido reconocida por la HAM. En el caso de la Federación de Campesinos, se habla de promover candidatos propios para el Concejo Municipal, pese a que todavía no han avanzado en ello.

6.2 Poder local y conservación de los recursos naturales

Resulta más difícil concluir en relación a la conservación de los recursos naturales. El Gobierno Municipal ha demostrado cier-

to interés concreto en la creación y manejo de áreas protegidas, la promoción de la siembra de cultivos perennes y la recuperación de áreas degradadas. Ha creado con recursos propios una UFM de relativa envergadura, y todos los funcionarios municipales entrevistados manejaban un discurso relativamente conservacionista. Este discurso se sustenta, entre otras cosas, en el hecho de que la principal actividad económica del municipio, la recolección y procesamiento de castaña, efectivamente no degrada el bosque de forma significativa y requiere de la conservación del bosque para ser sostenible.

También se puede afirmar que las iniciativas municipales relacionadas con el manejo de los recursos naturales son bastante incipientes, y el estilo de trabajo que ha caracterizado el funcionamiento municipal —escasa continuidad, bajo nivel de participación comunitaria, dispersión de esfuerzos y poca preocupación por aspectos técnicos— posiblemente impida que tenga éxito en el futuro. Hasta el momento en que se realizó este estudio, la UFM no había comenzado ninguna iniciativa concreta para tratar de controlar algunas de las actividades que más atentan contra el manejo sostenible de los recursos —como la sobreexplotación del palmito o la conversión de bosques en potreros cerca a las carreteras—.

Existen posibilidades importantes para fortalecer la capacidad de la HAM en estos aspectos por medio de apoyo del PROMAB, IPHAE, IIFA, CIPCA y el Gobierno de Holanda, aunque sigue siendo limitada la capacidad real de la HAM para absorber este apoyo. Además, ha habido poca colaboración entre la Unidad Operativa de Bosque de la Superintendencia Forestal y la UFM de la Municipalidad.

En síntesis, se puede observar que existe una presión creciente sobre los recursos naturales que se manifiesta en una mayor cantidad de aserraderos, beneficiadoras, palmiteras y mayor ganadería (pastos cultivados) que realizan prácticas que pueden tener consecuencias serias en términos del daño ambiental. La situación todavía no es crítica pero no se perciben acciones efec-

tivas que tiendan a revertirla. En consecuencia, el nuevo marco de participación social y de descentralización no está significando una ruptura de los antiguos esquemas de sobreexplotación de los recursos del bosque.

Personas entrevistadas

- Víctor Hugo Abdularach. Miembro del Concejo Municipal de Riberalta, ex-alcalde, MNR
- Gabino Achipa. CIRABO
- Napoleón Balcázar Mauri. Presidente del Directorio, Fundación Vaca Díez
- Jorge Beltrán. Jefe de Comercialización, Empresa Amazonas
- René Boot. Director del Programa de Manejo de Bosques (PROMAB)
- Armando Cabrera. Maderero
- Carlos Camargo. Asociación de Motosierristas
- Luis Morgan Cassey. Obispo de Riberalta
- Jose María Cortez. Técnico, UFM-Riberalta
- Orlando Del Río Rioja. Presidente del Comité de Vigilancia, Guayaramerín
- Johania Dorado. Técnico de la Superintendencia Forestal de Unidad Operativa de Bosque Riberalta
- Mario Farfán Farhat. Representante en Riberalta, CEJIS
- Horacio Gamara. Productor/beneficiador de castaña
- Rob Glastra. Asesor DGB
- Freddy Hecker. Ex-Alcalde de Riberalta
- Peter Hecker. Senador por Riberalta, ADN
- Sandro Jordán. Diputado por Riberalta, MNR
- Roosevelt Justiniano, Jefe de la Superintendencia Forestal Unidad Operativa de Bosque Riberalta
- Daniel Mairana. Antropólogo, VAIPO

- Gil Mejía. Empleado de Mario Vargas Rivera
- Mesquita Coimbra Elías. Alcalde de Guayaramerín
- Mario ("Kun") Ortiz Alvarez. Capitán del pueblo Chacobo
- Guido Pardo. Técnico del IIFA
- Fernando Ribeiro. Director del IIFA
- Guillermo Schmid Justiniano. Presidente del Concejo Municipal de Riberalta, MNR
- Humberto Suárez. Técnico de la UFM
- Sergio Suárez de Prado. Jefe de la UFM de la HAM
- Aurelino Tabo. CIRABO
- Mario Vargas Rivera. Maderero/beneficiador de castaña
- Armelinda Zonta. Directora IPHAE