

Pando: barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales

Pablo Pacheco B.

Datos generales del departamento de PANDO

Geografía Superficie Ubicación geográfica Ríos principales	63.827 km ² Extremo norte de las tierras bajas Madre de Dios, Manuripi, Sena y Tahuamanu
Población (1997)	53.124 habitantes
Composición étnica	Mayoría mestizos. En todo Pando hay 1.700 indígenas de cinco grupos étnicos (tacanas, cavineños, esse-ejjas, machineris y yaminahuas)
Ecología Precipitación Temperatura media anual Altitud Tipo de bosques Tipo de suelos	1.800 mm 26 °C 90-290 msnm Bosques siempreverdes caracterizados por una variedad de formas de vida y una composición florística compleja Pobres y poco fértiles, excepto en pequeñas áreas de llanuras aluviales
Áreas protegidas	Reserva Manuripi-Heath 765.900 ha (aproximada)
Concesiones forestales	19 empresas sobre una superficie de 1.568.148 ha
Territorios indígenas	Demanda territorial Yaminahua-Machineri con 41.921 ha inmovilizadas por el INRA y demanda territorial esse eja-tacana-cavineño con 441.471 ha inmovilizadas por el INRA

1. Antecedentes de la región

1.1 Geografía y ecología

Este capítulo presenta los casos de tres municipios del departamento de Pando: Porvenir, Puerto Rico y El Sena (ver mapa). El mencionado departamento está situado en el extremo norte de Bolivia y tiene una superficie de 63.827 km². De acuerdo a estimaciones del MDSMA (1995), aproximadamente un 90% de su superficie está cubierta por bosques densos, siempreverdes y de gran diversidad de especies. Pando forma parte de la región amazónica del país, junto con la provincia Vaca Díez del Beni y la provincia Iturrealde del departamento de La Paz. La particularidad de esta región es la influencia que ejercen dos centros político-administrativos, uno localizado en el extremo noroccidental (Cobija, la capital del Departamento de Pando) y otro en el oriental (Riberalta, la capital de la provincia Vaca Díez). A partir de los tres casos examinados se plantean discusiones que se generalizan a todo el departamento por las condiciones relativamente similares que comparten los municipios de Pando.

El departamento de Pando está dividido en 5 provincias y 15 municipios. Los tres municipios que cubre este capítulo están ubicados sobre la carretera que conecta la ciudad de Cobija con el camino que vincula La Paz con Riberalta. Porvenir se encuentra a 33 km al sur de la capital Cobija. Puerto Rico está localizado en la zona central del departamento en el punto de confluencia de los ríos Manuripi y Tahuamanu. Poco más al este está el Municipio de El Sena, en la confluencia de los ríos Sena y Madre de Dios. Los ríos de la región forman parte de la cuenca amazónica y, tradicionalmente, han constituido el eje de la actividad económica, aunque esta situación cambió parcialmente con el mejoramiento de la conexión caminera entre estos poblados a principios de los años 90.

Inventarios de vegetación realizados en Pando han registrado unas 500 especies arbóreas y de palmeras. Las especies fo-

restales dominantes de valor económico son la goma (*Hevea Brasiliensis*), castaña (*Bertolletia excelsa*), mara (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrella odorata*), tajibo (*Tabebuia serratifolia*) y tumi o roble (*Amburana cearensis*). Los bosques altos bien desarrollados tienen un interesante potencial forestal así como mayor diversidad de especies en relación con los bosques bajos y medianos. El mayor potencial forestal está ubicado al sudoeste del departamento —que incluye parte de la Reserva Manuripi-Heath— y en el norte central, cerca de la frontera con Brasil (ZONISIG/DHV 1997).

La topografía va de casi plana a ondulada con una altitud entre los 90 y 289 msnm. El clima es tropical húmedo, cálido, con una precipitación media anual que varía entre 1.774 y 1.834 mm, y la temperatura anual promedio es de 26 °C. Los suelos son pobres, con una baja fertilidad natural, excepto en las llanuras aluviales, que son relativamente más ricas en nutrientes por los sedimentos, aunque su uso está limitado por las inundaciones periódicas y el mal drenaje (ZONISIG/DHV 1997).

Tradicionalmente, las principales actividades de la región fueron la extracción de goma y la recolección de castaña. En la actualidad, las actividades dominantes son la extracción de castaña y el aprovechamiento de madera y de palmito de asaí (*Euterpe precatoria*), y en menor grado la agricultura y ganadería. El hecho de que las actividades extractivas han constituido la base de la economía regional ha ayudado a conservar la mayor parte de la superficie bajo bosque primario.

No obstante, información proveniente de monitoreos realizados por DHV y el Proyecto de Zonificación Agro-ecológica ZONISIG muestran que las tasas de deforestación están creciendo, producto de la expansión de pasturas para ganadería y la habilitación de tierras de cultivo por la pequeña agricultura (ZONISIG/DHV 1997). Keiser (1993) sostiene que, entre 1986 y 1993, en la provincia Nicolás Suárez (donde está localizada Cobija), la expansión de la agricultura y la ganadería provocó una deforestación

de 11.068 ha. y como resultado el área cubierta con bosque primario disminuyó de un 77% a un 69%. Esto se debió en un 80% al incremento de pasturas y en un 18% a la expansión de la agricultura de tala y quema.¹

Estudios recientes indican que la recolección de castaña tiene un limitado impacto sobre el bosque (Boot y Gullison 1995). No obstante, en algunas áreas la extracción selectiva de especies maderables finas ha provocado una fuerte degradación de los bosques. De igual forma, la extracción de palmito sobrepasa con mucho la capacidad de regeneración natural de esa especie, habiéndose estimado que si se mantiene el actual ritmo de extracción se agotará la capacidad de las reservas naturales de palmito en el año 2005 (Hofmann 1997).

1.2 Historia de los municipios

Los primeros procesos de ocupación no indígena del entonces conocido "territorio de colonias" se iniciaron con el "auge gomero" a fines del siglo pasado, lo que generó un notable dinamismo económico con la formación de centros de aprovechamiento de goma natural en el curso de los principales ríos, el enganchamiento de mano de obra indígena de fuera de la región y la estructuración de un complejo circuito de intermediación de esta materia prima para abastecer la creciente demanda de los mercados externos.

Como resultado, miles de sirigueros establecieron su residencia en una amplia superficie forestal que fue controlada por las "barracas" (las unidades territoriales tradicionales de aprovechamiento de los productos extractivos del bosque), que en sus

1 De acuerdo a DHV (1993a), los desmontes habrían sido un poco mayores. Esta última fuente indica que hasta 1986, en el área de Cobija llegaban a 25.172 ha la superficie deforestada y, entre 1986 y 1990, ésta se incrementó en 17.912 ha adicionales a razón de 4.500 ha/año.

respectivas áreas forestales prohibieron la práctica de una agricultura de subsistencia, en tanto todos los alimentos y bienes de consumo básico eran proporcionados por los patrones bajo esquemas de "habilito" que llevaron al permanente endeudamiento de los trabajadores. A principios de este siglo, aproximadamente un 75% de las áreas forestales fueron controladas por la "Casa Suárez Hermanos", uno de los principales emporios de aprovechamiento de goma natural que existió en la región (Fifer 1970).

A mediados de la década de 1910, la creciente competencia de las plantaciones asiáticas de goma y la aparición de la goma sintética, erosionaron los mercados internacionales de esta materia prima, lo que se expresó en una caída de los precios. Como resultado, los capitales externos que financiaron la actividad extractiva abandonaron el norte boliviano, y la economía gomera experimentó una de sus primeras crisis (Pacheco 1992). En respuesta a esa situación, los barraqueros iniciaron los primeros ensayos para diversificar la base productiva con la producción de castaña en pequeña escala y levantaron parcialmente las restricciones para el desarrollo de la agricultura al interior de las barracas.

Con el aumento de la demanda por goma durante la II Guerra Mundial, se produjo una ligera recuperación de los precios de este producto. En esa época la producción de Bolivia alcanzó niveles similares a los obtenidos durante el boom gomero (Stoian y Henkemans 1998a). Con la caída de los precios de la goma en la época de la post-guerra se inició la desestructuración del "Imperio Suárez", que desencadenó en la segunda crisis gomera. El colapso del mercado de la goma indujo a la aplicación de políticas proteccionistas con precios de soporte y créditos subvencionados en el vecino país del Brasil que se hicieron extensivos a los productores gomeros nacionales, generándose fuertes vínculos de dependencia con capitales brasileños para financiar los procesos extractivos y comprar el producto (Pacheco 1992). Al mismo tiempo, la caída del imperio gomero de Suárez desembocó en la multiplicación de medianas y pequeñas barracas y en

la formación de comunidades libres en algunas ex-barracas no reclamadas por los empleados de Suárez, y sobre algunas áreas no ocupadas por patrones (Ormachea y Fernández 1989).

A mediados de la década de los años ochenta, la eliminación de la compra subsidiada de goma por Brasil llevó a la virtual parálisis de la producción de goma. Casi simultáneamente, las mejores condiciones para la exportación de castaña, también conocida como *brazil nut*, motivó el crecimiento de una base industrial de procesamiento de esta materia prima —mayormente localizada en Riberalta y en menor grado en Cobija— con inversiones provenientes de fuera de la región, lo que implicó un aumento sustancial de las exportaciones de castaña beneficiada (Assies 1997). A la vez, por la ausencia de mercados rentables para la extracción de goma los barraqueros diversificaron sus actividades de recolección de castaña con la extracción de palmito y el aprovechamiento de la madera.

La producción de madera ha sido importante en la región desde los años ochenta, pero cobró mayor vigor en los noventa, gracias a la asignación de concesiones forestales a empresarios de Santa Cruz, en respuesta al agotamiento de maderas valiosas de ese departamento (Pacheco 1998) y a la formulación del “Plan Soberanía, Conservación y Desarrollo” en 1994, por el cual el antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) invitó a empresas a invertir en el aprovechamiento forestal en Pando. En función de este plan, en 1995, se crea el “Bosque de producción permanente del Abuná” y se aprueba la asignación de contratos de aprovechamiento de largo plazo a empresas madereras en las áreas fronterizas del departamento (CDF 1995).

1.3 Población y migraciones

Pando es uno de los departamentos más despoblados del país, con una densidad de 0,6 hab/km². Su población es esencialmente rural (73,7%), y aunque el crecimiento anual de la po-

blación urbana (6,4%) supera ampliamente a la del resto del país (2,1%), en términos absolutos creció poco entre 1976 y 1992 (6.351 habitantes), la mayor parte de los cuales viven en la ciudad de Cobija. Pese a que los poblados de las otras provincias, como Porvenir y Puerto Rico, también han crecido, éstos todavía no alcanzan un rango urbano, ya que hasta 1992 su población se mantenía por debajo de los 2.000 habitantes (ver Cuadro 1). Mientras tanto, la población netamente rural del Departamento se encuentra prácticamente estancada. Para 1997, se estimaba una población total en el Departamento de 53.124 habitantes (INE 1997).

Cuadro 1
Departamento de Pando: indicadores de Población

Provincia	Población total		Población rural (en %)		Crecimiento 1976-92 (en %)		Densidad población (hab./km ²)
	1976	1992	1976	1992	Urbana	Rural	
Madre de Dios	8.940	8.097	100,0	100,0		- 0,6	0,7
Manuripi	8.201	7.360	100,0	100,0		- 0,7	0,3
Nicolás Suárez	12.278	18.447	70,3	45,8	6,4	- 0,1	1,8
Abuná	3.061	2.652	100,0	100,0		- 0,9	0,3
Federico Román	2.013	1.516	100,0	100,0		- 1,8	0,1
Total	34.493	38.072	89,4	73,7	6,4	- 0,6	0,6

Fuente: INE. Censo Nacional de Población y Vivienda 1992. Elaboración propia.

El crecimiento de la ciudad de Cobija y otros poblados rurales menores se explica por las migraciones rural-urbanas que se presentan al interior de la región, pero también por un ligero aumento de migraciones de fuera de la región. Desde mediados de los años ochenta, producto de la crisis de la goma, muchas familias abandonaron las barracas de Pando, y se instalaron en los principales centros urbanos y en las comunidades campesinas próximas a los entornos urbanos (Stoian y Henkemans 1998a).

La crisis gomera, junto con la fuerte estacionalidad de la recolección de castaña, que se limita a los meses de noviembre a febrero,

ha dejado a un amplio segmento de la población con menores oportunidades de empleo durante la mayor parte del año. En respuesta, estos trabajadores han optado por estrategias ocupacionales bastante diversificadas que incluyen el trabajo a destajo en las empresas beneficiadoras de castaña, la agricultura de tala y quema y actividades informales por cuenta propia en la ciudades, entre otras cosas.

En las ciudades, este fenómeno ha significado una mayor presión sobre los, de por si muy pobres, servicios urbanos (sobre todo de salud, educación, vivienda y abastecimiento de agua) (Assies 1997). En las áreas rurales, antes de la crisis gomera, se desarrollaron algunas comunidades campesinas con una agricultura de subsistencia en los márgenes del sistema extractivista (Ormachea y Fernández 1989), las cuales progresivamente han tendido a crecer y a concentrarse en las áreas más articuladas a las carreteras (Assies 1997; Pacheco 1992), donde se ha ampliado la agricultura de tala y quema.

De acuerdo a información del Censo Indígena (SNAE 1994), la población indígena de Pando incluye a unas 1.700 personas de cinco grupos étnicos (tacanas, cavineños, esse-ejjas, machineris y yaminahuas), localizados en pequeñas áreas de las provincias Nicolás Suárez, Madre de Dios y Manuripi. Estos pueblos han mantenido una relación de subordinación dentro del sistema extractivista y sistemáticamente fueron presionados a refugiarse sobre tierras más marginales (Pacheco 1992).

1.4 El sector forestal

Las exportaciones de castaña de Bolivia crecieron de \$us 1,4 millones en 1985 a unos \$us 30 millones en 1996. La mayor parte de esta materia prima se originó en Pando pero fue procesada en Riberalta, donde existen 17 beneficiadoras, frente a sólo tres existentes en Cobija. La actividad castañera se ha expandido rápidamente debido a mejoras relativas en los precios desde fines de los años ochenta y por incentivos fiscales a las exportaciones de productos no tradicionales. Aun así, se estima que sólo se apro-

vecha el 30% de la oferta potencial total de castaña debido a que no se recolectan todas las nueces disponibles, y una parte importante se pierde durante su acopio y transporte (ZONISIG/DHV 1997).

Como se mencionó anteriormente, el aprovechamiento de madera cobró importancia con la llegada de empresarios cruceños a principios de la década de 1990, los que en su mayoría se han dedicado a aprovechar selectivamente tres especies: mara, tumi o roble y cedro colorado (ibid).

En 1994, se estimaba que en Pando únicamente tres empresas tenían contratos de aprovechamiento forestal sobre un área total de 253.000 ha (Mancilla 1994). Sin embargo, en julio de 1995, el CDF declaró procedente la aprobación de los contratos a largo plazo de 17 empresas contempladas en el *Plan Soberanía*, y en marzo de 1996 la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG) homologó los contratos de 15 de esas empresas y encargó a la Prefectura el cumplimiento de los términos de los contratos (SNAG 1996). Posteriormente, a partir de 1997, con el nuevo sistema de concesiones, quedaron 19 empresas con concesiones reconocidas en Pando sobre un área total de 1,5 millones de ha (Superintendencia Forestal 1998a). Pese a que no se cuenta con datos sobre producción de madera en Pando, el crecimiento de las empresas madereras sugiere que ésta se ha incrementado sostenidamente en el tiempo.

Tradicionalmente, las comunidades campesinas también han aprovechado madera con fines no comerciales aunque en magnitudes poco significativas. En los últimos años, la expansión urbana en Cobija y algunos poblados menores ha estimulado la extracción de madera para la construcción, sobre todo de Itauba (*Mezilaurus itauba*) y Tajibo (*Tabebuia serratifolia*). Esta demanda es abastecida por tres aserraderos instalados en Cobija y por unos 100 pequeños motosierristas, quienes obtienen sus ingresos predominantemente de esta actividad. Sin embargo, probablemente sea poco significativa la madera comercializada por estos productores.

Actualmente, las empresas forestales explotan madera bajo las regulaciones de la nueva Ley Forestal. Hasta diciembre de

1997, la mayor parte de ellas habían entregado sus Planes de Manejo para su aprobación por parte de la Superintendencia Forestal y, en los primeros meses de 1998, habían terminado con la elaboración de los censos forestales en las áreas de aprovechamiento anual. Existen denuncias de que las empresas sacan madera de fuera de sus concesiones afectando los intereses de los pobladores locales que dependen de esos recursos y que, además, habría cierto contrabando hacia Brasil (Szwagrzak 1997).

Desde 1996, las exportaciones de palmito de la región empezaron a adquirir cierta importancia. En ese año se exportaron poco más de \$us 5 millones de palmito, lo que fue casi más de tres veces del valor exportado durante 1993. En 1997 se estimó que eran 26 las plantas de procesamiento que usaban 7,3 millones de corazones de palmito al año, de las cuales la mayor parte estaban localizadas en Pando. La industria del palmito inicialmente estuvo concentrada en los pueblos, pero el aumento de la competencia ha llevado a que las fábricas de palmito se trasladen hacia las áreas rurales para aprovechar la materia prima de las áreas no intervenidas. La extracción se realiza tanto en comunidades campesinas como en las barracas que aún no han agotado sus reservas. En 1996 se estaba extrayendo palmito en un 80% de los 163 poblados forestales que existen en la región y, en 1997, ya habían sido ocupados los sitios más rentables para la instalación de fábricas de palmito (Hofmann 1997, citado en Stoian y Henkemans 1998b).

1.5 Tenencia de la tierra y derechos de uso forestal

No existen estimaciones confiables sobre cuánta superficie se utiliza para actividades extractivas y, menos aún, respecto al régimen de tenencia de la tierra. Muchos barraqueros ejercen un derecho propietario de facto sobre sus áreas de recolección, otros cuentan con títulos de propiedad con una dudosa situación legal, y unos pocos tienen permisos de aprovechamiento para la recolección de castaña. En teoría, de acuerdo a la antigua Ley Forestal de 1974, los

productores que hacían aprovechamiento de *productos forestales secundarios* debían suscribir contratos con el desaparecido CDF, pero en la práctica este sistema no funcionó, imponiéndose los derechos históricos que habían adquirido los barraqueros sobre sus áreas en función de la posesión de facto (DHV 1993b).

De manera similar, la mayoría de los asentamientos campesinos se formaron como resultado de la ocupación de hecho de áreas no ocupadas por las barracas cercanas a las riberas de los ríos y caminos, y solo una minoría cuenta con títulos de propiedad. De acuerdo al Censo Agropecuario de 1984, las barracas cubrían aproximadamente 1,5 millones de ha, en tanto los campesinos (con propiedades por debajo de las 500 ha) ocupaban un área de 220 mil ha (Ormachea 1987). Si bien estos datos son apenas referenciales, muestran las grandes inequidades en la distribución de la tierra, la que ha sido acaparada por unos cuantos barraqueros cuyas propiedades fluctúan mayormente entre las 30.000 a 80.000 ha. Este régimen de propiedad tradicionalmente se ha justificado por el hecho de que las actividades extractivas demandan grandes superficies para ser rentables, pero al mismo tiempo ha limitado las posibilidades de los pequeños productores de tener acceso a los recursos del bosque.

Cuadro 2
Distribución de la tierra en Pando

Tipo de tenencia	Superficie (000 ha) (a)
Concesiones forestales (b)	1.534
Barracas (c)	1.520
Productores campesinos (c)	220
Territorios indígenas (d)	484
Reserva Nacional Manuripi-Heath (e)	765
Area total departamento Pando	6.382

Notas: a. La suma de las diversas situaciones de tenencia no corresponde con el total, pudiendo el resto encontrarse como bosques fiscales o áreas no determinadas. Estos datos son aproximados y no incluyen estimaciones de sobreposición entre concesiones, barracas y la RNMH; b. SF (1997); c. Datos del Censo Agropecuario de 1984 tomados de Ormachea (1987); d. INRA (1997); e. DHV (1993b).

Como se mencionó, las concesiones forestales cubren una superficie de 1,5 millones de ha, que se encuentran ubicadas mayormente en áreas a lo largo de las fronteras con Perú y Brasil. Como se analiza más adelante, estas concesiones tienen conflictos de sobreposición con barracas, comunidades campesinas y áreas indígenas, sobre todo en las áreas con mayor densidad de asentamientos y de propiedades individuales de la provincia Nicolás Suárez, en el noroeste del departamento.

En respuesta a las demandas de las poblaciones indígenas por territorios, en 1996 el Instituto de Reforma Agraria inmovilizó un área aproximada de 484.000 ha en las provincias N. Suárez y Madre de Dios a favor de los cinco grupos étnicos del departamento (INRA 1997).

Mediante D.S. 1252 (diciembre de 1973), se creó la Reserva Nacional Manuripi-Heath (RNMH) como una reserva integral de fauna y flora sobre un área de 1.884.400 ha (ZONIZIG/DHB 1997).² Este decreto, en sus artículos 4 y 5, indica que en caso de existir propiedades particulares dentro del área de la RNMH, éstas debían someterse a las limitaciones y disposiciones reglamentarias a ser dictadas por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) no estando permitidos asentamientos de colonización (DHV 1993b). Sin embargo, de acuerdo a Szwagrzak (1997), posteriormente el ex-MACA declaró como zona de colonización a la mayor parte del área cubierta por la RNMH.

A partir de 1988, se iniciaron algunos estudios para redefinir el área de la RNMH en razón de que se pensaba construir un

2 Los límites de la reserva por el norte van desde la cabecera del río Manuripi siguiendo el curso del mismo hasta su confluencia con la del río Beni; al este desde la confluencia del río Orthon y Beni hasta la confluencia con el Madre de Dios; al sur el límite es la recta que une la confluencia del Madre de Dios con el río Beni en la localidad de Puerto Heath del departamento de La Paz; y al oeste desde Puerto Heath hasta las cabeceras del río Manuripi en la frontera con Perú (DHV 1993b).

nuevo trazado del camino entre La Paz y Cobija, atravesando Puerto Heath y otras áreas de la misma (DHV 1993b). Estos estudios concluyeron que no toda la reserva tiene una alta diversidad biológica y que ésta es mayor en el área central de la Reserva y en sus sectores al noroeste. El Plan de Uso del Suelo de Pando, aprobado en 1996, redefine la superficie de esta área, debiendo corresponder aproximadamente a la mitad del área considerada en su creación, con lo cual abarcaría aproximadamente el 12% de la superficie del departamento.

Debido a la ausencia de controles sobre la RNMH, ésta ha sido ocupada por asentamientos de campesinos, y ha sido amenazada por la depredación de especies de flora y fauna, así como también por la explotación irracional y desmesurada de madera que ha sido realizada dentro de su límite este (ZONISIG/DHV 1997). En consecuencia, la RNMH es un caso típico de un área protegida que sólo existe en el papel.

2. Prefectura, gobiernos municipales y otros actores locales

2.1 Prefectura e instituciones del departamento

Antes de la aprobación de la Ley de Descentralización Administrativa en 1995, la Prefectura no tenía competencias vinculadas con la promoción del desarrollo departamental, porque éstas eran asumidas por la ex-Corporación de Desarrollo de Pando (CORDEPANDO). Esta entidad tenía a su cargo la planificación y programación del desarrollo del departamento, a través de la implementación de proyectos de desarrollo que eran ejecutados con recursos provenientes del Tesoro, ingresos propios por concepto de regalías (castaña, goma y madera), e ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos a nivel nacional.

Los proyectos regionales más importantes que se promovieron para el desarrollo agropecuario fueron el Proyecto Porve-

nir, el Proyecto de Desarrollo Integrado Puerto Rico y el Proyecto ZONISIG (PAF 1995). Los dos primeros tuvieron a su cargo actividades de investigación y extensión agroforestal, y la producción de plantines para repoblamiento forestal, empero su implementación tuvo muchas falencias y sus acciones alcanzaron escasos resultados. En cambio, el Proyecto ZONISIG logró diseñar el Plan de Uso del Suelo (PLUS) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el departamento de Pando. En 1996 la Prefectura asumió las tareas de desarrollo de la ex-CORDEPANDO y con escasos recursos se encuentra desarrollando actualmente un Proyecto de Extensión Agroforestal y otro de Agroforestería (SISIN 1997).

De acuerdo a la Ley de Participación Popular de 1994, la Prefectura también debería asumir funciones de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos municipales en la implementación de los procesos de planificación participativa, formulación de planes de inversión y gestión municipal. De hecho, la Dirección de Fortalecimiento Municipal (DFM) ha asumido el apoyo a las alcaldías en el desarrollo de sistemas administrativos y contables, y en la elaboración de planes de inversión; en tanto el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) ha concentrado todos sus esfuerzos en la conclusión de los bastante rezagados Planes de Desarrollo Municipal para los 15 municipios del departamento. Adicionalmente, a fines de 1997 se consolidó la Dirección Forestal (DF) creada para dar cumplimiento a las regulaciones de la Ley Forestal en lo concerniente al apoyo a los municipios en la estructuración de sus Unidades Forestales Municipales (UFMs).

Además de la Prefectura, es muy débil la presencia institucional en el departamento. Entre las organizaciones de desarrollo, se destaca la Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina (ACRA), que es una ONG internacional que participó en las actividades de extensión del Proyecto Porvenir en las provincias Nicolás Suárez y Manuripi. En 1995, ACRA se encargó de instalar 10 mini-beneficiadoras de castaña con el fin de

aumentar los beneficios para la población local generados por la recolección de la castaña y de fomentar experiencias de autogestión en las comunidades campesinas. Asimismo, el ACRA también estableció 60 parcelas agroforestales con mara (*Swietenia macrophylla*), pupuña (*Bactris gassipae*) y copuazú (*Theobroma grandiflorum*), en las que se realizaron evaluaciones de producción, plagas e impacto sobre la fertilidad del suelo.

Según la Directora Regional del ACRA, la experiencia con el Proyecto Porvenir fue bastante negativa y se obtuvo un impacto bastante menor al esperado, producto de lo cual las actividades de ACRA se redujeron considerablemente entre 1996 y 1997. Actualmente, ACRA trabaja en la investigación de alternativas forestales productivas y promueve experiencias de producción certificada de madera en algunas comunidades de las zonas de Porvenir, Florida y Puerto Rico (Bigliuzzi, c.p.).

Otras organizaciones de desarrollo en la zona incluyen el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), CARITAS y El Foro Pandino de Medio Ambiente y Desarrollo (FO-PAMADE). La primera se instaló en la región recién desde fines de 1997 y en el momento del estudio se encontraba definiendo su plan de trabajo en la provincia Madre de Dios. La segunda es una entidad eclesial que apoya el desarrollo de huertos familiares para el cultivo de verduras y tiene algunos centros de capacitación agropecuaria en el departamento, y también desarrolla acciones vinculadas con la defensa de la propiedad de la tierra en comunidades campesinas afectadas por problemas de sobreposición. Por último, FO-PAMADE fue fundado en febrero de 1995 para vigilar el uso de los recursos naturales y agrupa a una amplia representación de organizaciones sociales y sindicales (Comité Cívico, Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos, Central Obrera Departamental y sindicatos de taxistas y maestros). No obstante, su bajo nivel de dinamismo hace difícil suponer que pueda constituirse en una organización capaz de reflejar la preocupación de la sociedad civil sobre la problemática ambiental regional.

La Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Pando (FSUTCP) está integrada por unas 57 a 66 comunidades localizadas en las provincias Nicolás Suárez y Manuripi, además de algunas comunidades de las provincias Abuná y Federico Román. Esta organización se ha debilitado considerablemente en el último tiempo debido a la poca renovación de dirigentes, hecho que ha restado representatividad a la estructura sindical y a la emergencia de instancias paralelas en las comunidades producto de la formación de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). De acuerdo al Secretario Ejecutivo de la FSUTCP, los dirigentes departamentales han estado dedicados casi exclusivamente a la convocatoria de un Congreso Departamental para elegir una nueva directiva y a resolver conflictos organizativos en las comunidades.

Entre las organizaciones gremiales de productores, sobresalen la Asociación de Ganaderos de Pando y la Asociación de Productores de Goma y Almendra de Pando (ASPROGOALPA). La primera agrupa a unos 30 socios, aunque existen una centena de otros productores que han intentado constituir una nueva asociación, sin mayor éxito. Por su parte, ASPROGOALPA fue fundada en 1971 y afilia a unos 265 dueños de barracas. Esta asociación, desde hace unos dos años atrás implementó un "Proyecto de cuero ecológico" que consiste en el engomado de tela por productores de goma para su comercialización en los mercados externos. A través de contactos con la Universidad Amazónica del Estado del Acre, y el apoyo de la Fundación BOLINVEST y la Embajada de Holanda, han desarrollado cursos de capacitación en los municipios de Bolpebra, Filadelfia, Villa Flor, Conquista y Puerto Rico (Polo, c.p.).

Por último, en el departamento existe la Asociación de Pequeños Productores de Madera de Pando 24 de Octubre, que fue reconocida con personería jurídica recién en 1998, aunque desde 1993 funcionaba como sindicato de motosierristas con una base social de 40 miembros. El nuevo status legal lo adquirieron como consecuencia de la promulgación de la Ley Forestal, abriendo su membresía a pequeños comerciantes de madera y/o trans-

portistas, tableadores y carpinteros. Cuenta con 97 asociados activos, aunque formalmente están inscritos unos 120 miembros, de los cuales la mayor parte son motosierristas. De acuerdo al Secretario Ejecutivo de la Asociación, sólo unos 40 a 50 motosierristas trabajan de manera continua en esa actividad y un número similar lo hace de forma temporal porque estacionalmente también se emplean en ocupaciones urbanas. Pese a que esta Asociación se atribuye representación departamental, casi todos sus miembros residen en el centro urbano de Cobija y su entorno rural inmediato.

Las organizaciones de carácter asociativo, como la Asociación de Ganaderos de Pando, ASPROGOALPA, y la Asociación de Pequeños Productores de Madera, adolecen de representación a nivel provincial. La primera porque sus afiliados están fuertemente concentrados en el municipio de Porvenir, vecino a la ciudad de Cobija, y las otras dos porque está erosionada su representatividad y convocatoria. ASPROGOALPA perdió notoria influencia debido a la caída de la goma y la eliminación de los créditos estatales para dichos productores, razones por las cuales sus asociados no cumplen funciones activas en la vida de la institución que antes que trabajar por demandas productivas y de tenencia de la tierra —que son las que más afectan a sus asociados— se ha dedicado a desarrollar el "Proyecto de cuero ecológico". A su vez, la Asociación de Pequeños Productores de Madera no ha logrado nuclear a los productores de los otros municipios; es así que, por ejemplo, en Puerto Rico existe una organización independiente de pequeños madereros. En consecuencia, a nivel municipal las organizaciones gremiales y/o asociativas no existen o su influencia es mínima.

2.2 Los gobiernos municipales y las entidades afines

La economía regional y las principales entidades públicas han sido controladas por un pequeño número de familias que surgieron en su mayoría como producto de los auges de la goma

y la castaña. Algunas de estas familias eran dueñas de barracas o trabajaban como gerentes o administradores de los barraqueros, las que bajo distintas circunstancias se hicieron de áreas de aprovechamiento de estos recursos o entraron a controlar algunos circuitos comerciales (Pacheco 1992). Sin embargo, como ya se hizo mención, recientemente han llegado al departamento empresarios de Santa Cruz, quienes han invertido capitales importantes en la explotación de madera, el beneficiado de la castaña y el procesamiento de palmito.

Con el colapso de la producción de goma y la emergencia de la industria de la castaña, el sector barraquero ha ido perdiendo su posición en el sistema económico regional porque para financiar sus operaciones los barraqueros se han vuelto más dependientes de las beneficiadoras que funcionan con capital de fuera de la región (Assies 1997). No obstante, con el proceso de municipalización, los grupos de poder tradicionales (terratenientes, barraqueros, comerciantes y otros) han reafirmado su influencia política a nivel local porque han sido estos sectores los que han ocupado los cargos de influencia en la administración pública provincial y municipal, en tanto los campesinos e indígenas, usualmente se han mantenido al margen del sistema político municipal. En consecuencia, los miembros de los gobiernos municipales provienen de familias de cierto renombre local, existiendo, por lo tanto, una baja participación de representantes indígenas y campesinos. Una excepción, sin duda, ha sido la del municipio de Bolpebra donde un indígena yaminahua fue elegido representante al Concejo Municipal y posesionado como Alcalde a partir de 1996³.

Como parte de la implementación de la Ley de Participación Popular, en las comunidades campesinas se han constituido las OTBs, muchas de ellas sin considerar la estructura de autori-

3 Al respecto cf. Presencia, 28 de diciembre de 1995.

dad tradicional, que tuvo como base a los sindicatos campesinos. El reconocimiento de las OTBs ha alentado la formación de organizaciones paralelas y, actualmente, en las comunidades coexisten los presidentes de las OTBs —que ejercen una representación hacia fuera en los procesos de planificación y de consulta sobre el destino de la inversión municipal— con los secretarios ejecutivos de los sindicatos —que ejercen funciones hacia adentro vinculadas con el gobierno interno de la comunidad—. No cabe duda que este fenómeno ha debilitado mucho la organización sindical campesina.

Paralelamente, también se han reconocido las OTBs de los poblados urbanos sobre la base de las Juntas Vecinales. En última instancia, han sido estas últimas las que han asumido parcialmente las funciones de vigilancia de los gobiernos municipales a través de su representación en los Comités de Vigilancia (CVs). Por la influencia de la Ley de Participación Popular, tanto las OTBs como los CVs son los dos nuevos actores en los ámbitos municipales, pero la gestión política y administrativa de los gobiernos municipales no ha dejado de ser poco democrática, lo que ha dejado pocos espacios de acción a los CVs en la fiscalización y vigilancia de la inversión pública municipal. Además, el frecuente desconocimiento de sus funciones y la falta de recursos necesarios para su funcionamiento son las principales barreras que impiden que los delegados a dichos comités cumplan eficientemente con sus funciones.

2.3 Los instrumentos de la planificación municipal

Con el apoyo de CORDEPANDO, en junio de 1994 se crearon cuatro mancomunidades en el departamento de Pando con la finalidad de viabilizar los desembolsos de los recursos de la coparticipación tributaria establecidos por la Ley de Participación Popular. Como instrumentos de apoyo a la planificación, durante el año siguiente la consultora Global Finance Consultants Bolivia (GFCB) desarrolló “Diagnósticos participativos y planes de intervención por mancomunidad” con el apoyo del Fondo de

Inversión Social (FIS). Estos diagnósticos constituyeron el punto de partida para la identificación de las demandas de inversión municipal, aunque en la práctica fueron escasamente tomados en cuenta para la formulación de los Planes Operativos Municipales, puesto que las mancomunidades no fueron implementadas y, actualmente, cada uno de los municipios administra con autonomía los fondos de la coparticipación tributaria y sus recursos propios.

El proceso de transferencia de competencias a los municipios no fue acompañado con el desarrollo de capacidades en la gestión municipal a nivel local. La DFM de la Prefectura, encargada de apoyar a las alcaldías, afirma que existen muchas debilidades en la planificación, en el control de la inversión y la fiscalización a las entidades ejecutoras. Asimismo sostienen que en las alcaldías existe un "caos financiero" en la ejecución de los recursos municipales que atribuye a la inexperiencia de los alcaldes y a la inexistencia de bancos en el departamento, lo que impide un adecuado control contable de las finanzas municipales, produciendo importantes márgenes de discrecionalidad en la asignación del gasto.

Los Planes Operativos Anuales (POAs) no incorporan una visión de desarrollo municipal de largo plazo porque las alcaldías no cuentan con Planes de Desarrollo Municipal (PDMs). Este hecho es atribuido a la inoperancia del PDCR que, como se mencionó anteriormente, hasta fines de 1997 no había logrado completar la formulación final de estos planes y recién a principios de 1998 estaba trabajando con dos ONGs locales (Herencia y El Paz) para concluir con este proceso en ocho municipios del departamento. Para la gestión 1998, los POAs se elaboraron con el apoyo de la Dirección de Planificación de la Prefectura que designó un técnico por municipio para ese efecto.

Todo indica que los POAs son bastante indicativos y no reflejan los verdaderos patrones de gasto de los municipios. De manera similar a los otros instrumentos de planificación, los POAs se formulan sin mucha consulta con los distintos actores locales

puesto que existe la idea generalizada de que los Comités de Vigilancia sólo funcionan para aprobar el Plan y desaparecen el resto del año (Javier, c.p.). Según el Presidente del CV del municipio de Puerto Rico existe una actitud poco democrática del Gobierno Municipal que convoca al CV para la aprobación del POA pero no les informa y elude información relativa a la ejecución de la inversión municipal (Del Aguila, c.p.).

2.4 Las prioridades del desarrollo municipal

Información del presupuesto de inversión pública municipal en el año 1996, para el departamento de Pando, indica que de un total ejecutado de \$us 3 millones, el 90% se destinó a obras de salud, educación, saneamiento básico y urbanismo y vivienda. Los sectores como agricultura, energía y transporte recibieron una asignación presupuestaria marginal. Ello se explica, por una parte, por la baja disponibilidad de recursos públicos, que representan el 1,1% de los ejecutados a nivel nacional y, por otra parte, por el hecho que la inversión ha privilegiado obras de infraestructura básica (SISIN 1997).

Además, la inversión municipal se ha concentrado predominantemente en los principales centros urbanos y se ha desatendido en gran medida la inversión en las comunidades rurales. En palabras del Oficial Mayor de la Municipalidad de Puerto Rico "... antes los recursos llegaban sólo a la capital de departamento y ahora se quedan en las capitales de los municipios".

De manera similar, los presupuestos de inversión de las alcaldías han asignado pocos recursos a proyectos de conservación de recursos naturales, medio ambiente y reforestación porque estas áreas se han considerado de escasa relevancia frente a la urgencia de realizar inversiones sociales. Por ejemplo, en la gestión 1997, la Municipalidad de Porvenir no tenía proyectos vinculados con las áreas mencionadas, y la de Puerto Rico ejecutó un proyecto de apoyo a la producción que apenas representaba el 3%

del total de su ejecución presupuestaria. No obstante, todo indica que estas proporciones se incrementarán a futuro puesto que, por ejemplo, para la gestión 1998, la Municipalidad de El Sena había presupuestado un "Proyecto Agroforestal" que compromete el 9% del total de sus gastos de inversión.

3. Capacidades y recursos para la gestión forestal

3.1 Conocimientos, percepciones y posiciones sobre la nueva legislación

Pese a que los esfuerzos institucionales para difundir la Ley Forestal en los municipios han sido bastante modestos, tanto la Superintendencia Forestal como la DFM de la Prefectura han logrado algunos avances en ese sentido. A principios de 1998 estas dos entidades organizaron un recorrido por distintos municipios para exponer los alcances de la Ley Forestal, con particular énfasis en la distribución de patentes forestales y la organización de las Unidades Forestales Municipales (UFMs). Los alcaldes entrevistados sostuvieron que la visita de los técnicos de la Superintendencia fue bastante ilustrativa sobre cómo las alcaldías deberían asumir las nuevas responsabilidades que se les asigna en materia de gestión de los recursos forestales en sus jurisdicciones, aunque a la vez sostuvieron que una sola visita por parte de la Superintendencia no fue suficiente para interiorizar adecuadamente estas sus competencias.

Una experiencia similar fue desarrollada a mediados de 1998, producto de un convenio entre la oficina OT-PLUS/INRA/ZONISIG para difundir los alcances del Plan de Ordenamiento Territorial en Pando y explicar el contenido de la Ley de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como Ley INRA).

Gracias a estos esfuerzos, al menos a nivel de las autoridades municipales, se puede decir que hasta cierto punto se conoce la nueva legislación forestal y de tierras, aunque también es cierto

que la información que tienen las autoridades es de nivel general, existiendo, por ello, alguna confusión sobre los procedimientos técnicos y administrativos para la implementación de la ley. Los representantes públicos y los dirigentes de organizaciones y gremios no conocen en detalle muchos aspectos jurídicos y técnicos de la nueva Ley Forestal, como el tipo de asistencia que tienen que prestar las UFM, los procedimientos para solicitar áreas municipales de aprovechamiento forestal, y los requisitos para la aprobación de los planes de manejo, las exigencias del saneamiento y los mecanismos para la aprobación de los títulos agrarios.

En Pando, algunos aspectos derivados de la aplicación de la nueva legislación forestal y de tierras son bastante polémicos, sobre todo los que tienen relación con los conflictos de superposición entre las concesiones y las barracas, el nuevo sistema de patentes para el aprovechamiento de productos forestales no maderables y la participación de los pequeños madereros en el nuevo régimen. Por eso, posiblemente algunos actores manifiesten no conocer lo suficiente la nueva legislación forestal y de tierras no porque en verdad la desconozcan sino porque afecta directamente sus intereses. También es cierto que se ha creado un sentimiento regional contra la nueva legislación forestal porque se entiende que ésta favorece los intereses de los concesionarios cruceños, existiendo, incluso, en algunos sectores posiciones de abierto rechazo a la nueva Ley Forestal, particularmente entre los pequeños madereros y los barraqueros tradicionales. Pero, en palabras del responsable de la Superintendencia Forestal en Pando, "... no se puede hacer otra ley sólo para el departamento de Pando".

3.2 La institucionalidad para la aplicación del nuevo régimen forestal

La estructura institucional responsable de la aplicación del nuevo régimen forestal a nivel departamental incluye a la Super-

intendencia Forestal, la Prefectura y las municipalidades, entre otros. La primera está encargada de implementar los mecanismos, procedimientos y normas orientados a la aplicación de la Ley Forestal; la segunda tiene funciones vinculadas con la formulación y ejecución de planes de desarrollo forestal, la ejecución de programas y proyectos de inversión pública en investigación y extensión forestal, y desarrolla, además, programas de fortalecimiento institucional a los municipios; y las municipalidades, entre otras, tienen la facultad para inspeccionar las actividades forestales en sus jurisdicciones y apoyar a las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs) en la demarcación de áreas, y en la elaboración e implementación de sus planes de manejo.

La oficina local de la Superintendencia Forestal en Pando (SF-OLP) se instaló en Cobija en mayo de 1997. Inicialmente, contaba con una oficina regional en la ciudad de Cobija y se tenía planeado instalar tres unidades operativas en provincias, las que debían estar funcionando desde el segundo semestre de 1998. Desde que se abrió la oficina, sus principales actividades han sido: divulgar la Ley Forestal; implementar el sistema de Certificados Forestales de Origen (CFOs) para fiscalizar el movimiento de la madera, palmito y castaña; administrar las patentes forestales y derechos de monte; y aplicar un régimen de excepción para el aprovechamiento forestal para 1997, que consistía en la implementación gradual de los nuevos requisitos para el manejo forestal establecidos en la Ley Forestal de 1996. Asimismo, esta entidad ha asumido un control rígido sobre el corte de madera por parte de los motosierristas.

Las relaciones entre la SF-OLP, la Prefectura y los municipios se han desarrollado en un clima de poco entendimiento y diálogo, lo que ha desembocado en un ambiente poco favorable para la colaboración en cuanto a la implementación de la Ley Forestal. La SF-OLP ha puesto mayor énfasis en la regularización del aprovechamiento forestal de las concesiones forestales y no se ha vinculado de manera muy estrecha con la DF de la Prefectura ni con los gobiernos municipales, puesto que asume que éstos no están cumpliendo efec-

tivamente con las funciones que les asigna la Ley Forestal. No acepta que parte de los problemas que tiene la implementación de la Ley Forestal se deba a fallas en su propio accionar, ya que, como se detalla más adelante, buena parte de la explicación por los escasos avances en la implementación de las UFM's se encuentra en los retrasos de la transferencia de las patentes forestales a los municipios.

La SF-OLP también considera que las posiciones de la Prefectura son extremadamente politizadas y han generado un ambiente de críticas hacia su trabajo. En efecto, el responsable de la DF de la Prefectura sostiene que los técnicos de la SF-OLP no son pandinos, conocen poco la problemática forestal de la región y estarían defendiendo los intereses de los madereros cruceños que no tienen otro interés que el de obtener ganancias en el corto plazo, quienes "... se van a retirar una vez que agoten las especies valiosas". Por el otro lado, la DF de la Prefectura sólo cuenta con un responsable y con escasos recursos financieros, lo que ha determinado que sus avances en el cumplimiento de sus funciones sean mínimos. La DF únicamente se ha dedicado a hacer seguimiento de las resoluciones que emergen de las reuniones de concertación convocadas por la Prefectura y a realizar algunos esfuerzos para elaborar una propuesta de transición con la Asociación de Pequeños Productores de Madera que garantice la continuación de sus actividades.

En consecuencia, todo hace prever que los municipios van a depender de sus propias capacidades para la conformación de las UFM's y la puesta en práctica de propuestas para el aprovechamiento de los bosques fiscales que serán declarados como reservas municipales. Fue recién a principios de 1998 que la Superintendencia Forestal realizó talleres en los municipios y entregó a los alcaldes un documento de "Bases técnicas para las Unidades Forestales Municipales o Mancomunidades Municipales" (ITE-002-97), en el que se detallan los criterios que deberían guiar la instalación de estas unidades. No obstante, es poco probable que las municipalidades, simplemente con los recursos provenientes de las pa-

tentes forestales, estén en condiciones de financiar los costos de operación de las UFM. Como resultado, ha emergido la idea de poner en marcha las UFM en el marco de mancomunidades municipales, pero aún existe poco avance al respecto.

De los municipios visitados, únicamente en Porvenir existía una propuesta concreta para la conformación de la UFM a iniciativa del Alcalde, y en El Sena se cuenta con una propuesta preliminar para la creación de la UFM en coordinación con el Instituto para la Promoción del Hombre, la Agricultura y Ecología (IPHAE), ONG con base en Riberalta. Pese a que todas las alcaldías incluyeron los recursos que les corresponden por concepto de patentes y regalías forestales dentro de sus POAs para la gestión 1998, éstos no fueron destinados a financiar los gastos corrientes y de inversión necesarios para la conformación de las UFM, sino a solventar gastos de inversión principalmente en infraestructura social, aunque formalmente existen compromisos entre la SF y las alcaldías para que el 40% de esos recursos se destine al funcionamiento de las UFM, pudiendo el 60% restante dirigirse a proyectos de pre-inversión y/o inversión.

4. Los conflictos en el marco de las nuevas regulaciones

4.1 Conflictos de tenencia, ilegalidad y sobreposiciones

Uno de los conflictos más relevantes en el departamento es, sin duda alguna, la sobreposición de derechos sobre las tierras forestales. Este conflicto es más agudo en el noroeste de Pando donde se han declarado como concesiones forestales parte de las áreas ocupadas tradicionalmente por barracas y comunidades campesinas e indígenas. En cambio, hacia el noreste los conflictos son menos evidentes porque allí se asignaron concesiones sobre bosques fiscales que en la práctica constituían "áreas vacías", donde no existía una fuerte presencia de productores de goma y castaña.

Como se mencionó, la firma inicial de la mayoría de los contratos de aprovechamiento en Pando fue una decisión de la ex-CDF, como parte del "Plan Soberanía" durante 1995, y la Superintendencia Forestal simplemente procedió a la conversión de áreas al nuevo régimen de concesiones a mediados de 1997. El director de la oficina departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) argumenta que los mencionados contratos no se dieron dentro del marco de la legalidad y, por lo tanto, su conversión también fue ilegal puesto que, de acuerdo a las disposiciones finales, segunda y tercera de la Ley del SNRA, en ningún caso se puede otorgar concesiones sin la previa certificación del INRA de los derechos de propiedad agraria existentes en las tierras de uso forestal. Asimismo, tampoco se pueden certificar estos derechos porque no se han saneado los títulos agrarios ya que muchos de los reclamos provienen de barraqueros y pobladores que no tienen títulos de propiedad.

Por su parte, el responsable de la SF-OLP considera que los problemas de sobreposición son mínimos y que si efectivamente existen propiedades privadas de terceros al interior de las concesiones, se debería proceder a la reducción de las áreas de las concesiones. Asimismo, como un argumento para deslindar responsabilidades de la Superintendencia, mencionó que se determinó un plazo de seis meses, posterior a la conversión de las concesiones, para que los propietarios afectados hagan conocer sus reclamos para proceder a la impugnación de las mismas.

Pese a los argumentos contradictorios al respecto, la existencia de las sobreposiciones de derechos de uso de las tierras forestales ha puesto al descubierto un problema de grandes proporciones en relación a la tenencia de la tierra en la región, consistente en que la mayoría de los barraqueros no tienen títulos de propiedad y, menos aún, contratos de aprovechamiento que acrediten su derecho a aprovechar las áreas forestales sobre las que tradicionalmente han explotado la goma y la castaña. Estos simplemente han ejercido derechos de propiedad y/o de uso *de facto*

sobre estas áreas, los que hasta ahora nunca fueron puestos en duda. En muchos casos, éstos sólo tienen "sentencias ejecutoriadas" para una pequeña parte de las áreas forestales sobre las que ejercieron tradicionalmente su dominio, las que fueron tramitadas bajo el título de propiedades ganaderas.

Asimismo, como ya se mencionó, un número muy grande de campesinos tampoco tienen títulos de propiedad, aunque una pequeña porción inició sus solicitudes ante el desaparecido Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). De acuerdo a la oficina departamental del INRA, únicamente el 5% de las tierras ocupadas en el departamento han sido tituladas y un número desconocido de propietarios adicionales sólo cuenta con sentencia ejecutoriada. De acuerdo a las disposiciones de la Ley del SNRA, todos aquellos propietarios que cuenten con estas sentencias hasta antes de noviembre de 1992 (año en el que se produjo la intervención del CNRA e Instituto Nacional de Colonización - INC) podrán titular sus tierras sin más trámite, y los que no cuenten con las mismas deberán justificar el cumplimiento de la "función económica-social" de la tierra durante el proceso de saneamiento.

No obstante, en la región el proceso de saneamiento de la propiedad agraria adquiere connotaciones muy conflictivas, tanto en las comunidades como en las barracas. En las primeras porque el INRA no cuenta con una estimación clara del tamaño de propiedad que debería corresponder a las propiedades campesinas puesto que la antigua Ley de Reforma Agraria consideraba un límite para la pequeña propiedad de 50 ha y muchos campesinos en la región sobrepasan ese rango, aduciendo que la mayor parte de las tierras tienen vocación forestal.⁴ En las segundas,

4 La definición de tamaño de la propiedad agraria debería ser "... objeto de una reglamentación especial de la Ley del SNRA considerando las zonas agroecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico" (Ley 1715, Art. 41, II).

porque las barracas no corresponden a una propiedad agraria típica (considerando que en ellas se realizan actividades agrícolas, pecuarias y forestales) y tampoco se inscriben adecuadamente bajo el *status* legal de las concesiones forestales porque de así serlo los barraqueros perderían los "supuestos" derechos de propiedad que los ejercieron históricamente adquiridos por la fuerza de la costumbre.

De acuerdo al INRA, no es posible impugnar la propiedad de las barracas hasta que no se demuestre el incumplimiento de la "función económica-social", se aclare la situación jurídica de sus expedientes, y se defina el tamaño de la propiedad. Es decir, hasta que no se inicie el proceso de saneamiento de la propiedad.⁵

Hasta marzo de 1998, el INRA únicamente había recibido solicitudes de saneamiento simple sobre un área de 150.000 ha, lo que se explica por la resistencia de los barraqueros a legalizar las propiedades en la medida en que si lo hacen van a tener que empezar a pagar impuestos sobre la tierra. Desde fines de ese mismo año, la oficina del INRA tenía planeado, bajo un escenario optimista, iniciar el saneamiento de oficio en el área de influencia del eje Porvenir-Puerto Rico-El Sena, que ha sido identificada como la zona más conflictiva.

Asimismo, existen conflictos de sobreposición entre concesiones forestales y áreas inmovilizadas como Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Ese es el caso de la demanda indígena de los yaminahua/machineri donde existe una sobreposición de 41.921 ha en la provincia Nicolás Suárez. La otra demanda im-

5 La Ley del SNRA reconoce tres modalidades de saneamiento: i) el saneamiento simple que se ejecuta a solicitud de parte en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales y reservas fiscales; ii) el saneamiento integrado al catastro que se ejecuta de oficio en áreas catastrales; y iii) el saneamiento de tierras comunitarias de origen, que se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen (Ley No. 1715, Artículos 70, 71 y 72).

portante en la región es la conocida como Territorio Multiétnico No. 2 a favor de los esse eja, tacanas y cavineños en la provincia Madre de Dios. Esta última no tiene conflictos de sobreposición con concesiones forestales (Stoian, c.p.).

4.2 La fiscalización del aprovechamiento de los recursos forestales

La SF-OLP considera que sus mayores logros los constituyen la efectiva implementación del sistema de regulación y control del aprovechamiento de madera a través de los planes de manejo, y la puesta en marcha de los programas de abastecimiento de materia prima, los que permiten realizar un adecuado control de los ritmos de extracción y de la distribución de las patentes forestales. No obstante, en las instituciones departamentales, públicas y privadas, todavía existe una percepción bastante generalizada de que los mecanismos implementados por la SF-OLP no habrían logrado controlar la extracción irracional de la madera por parte de las concesiones forestales y que, más allá de los controles administrativos, hacen falta acciones de fiscalización en el terreno de las operaciones forestales.

En cierto modo, la posición regional sobre la problemática forestal ha sido liderizada por la Prefectura, que ha desarrollado algunos esfuerzos para establecer espacios de diálogo y discusión con las empresas forestales y la Superintendencia sobre las condiciones y perspectivas del aprovechamiento forestal en Pando. En octubre de 1997, la Prefectura convocó a una reunión que contó con representantes de la Superintendencia y de la bancada parlamentaria del departamento de Pando para analizar los mecanismos de aplicación de la Ley Forestal vigente. Entre los acuerdos de dicho evento estaban: (i) suspender temporalmente la asignación de nuevas concesiones hasta que las instituciones establezcan una estrategia conjunta en relación a futuras concesiones, dejando expresa constancia de que las ASLs deberán tener acceso al aprovechamiento del 20% de las bosques fiscales; (ii) realizar

una inspección del aprovechamiento de las 19 concesiones del departamento y detectar la explotación ilegal fuera de sus áreas; (iii) que la Superintendencia entregara los planes de manejo aprobados de las concesiones hasta el 31/12/97, y que en caso contrario no se autorizaría a las empresas que no cuenten con el mencionado plan durante la gestión 1998 sacar madera; y (iv) que la Superintendencia presente un informe sobre los montos recaudados a través de CFOs y programas de abastecimiento para asegurar el pago de patentes a favor del departamento.

En noviembre de 1997, la Prefectura convocó a una nueva reunión con representantes de la Superintendencia y de la Cámara Nacional Forestal (CNF), en la que se acordó que: (i) las empresas forestales realizarían un aprovechamiento más diversificado de los productos forestales y buscarían alternativas para incorporar valor agregado a su producción; (ii) la Prefectura y los empresarios crearían condiciones para favorecer las inversiones en la industrialización de la madera en zonas estratégicas del departamento; (iii) las empresas presentarían programas de abastecimiento y procesamiento de productos maderables y no maderables ante la Superintendencia con la finalidad de garantizar un control efectivo de su procedencia a partir de 1998; y (iv) la Prefectura ofrecería garantías para el desarrollo de las actividades forestales en Pando.

4.3 La formalización de los pequeños productores de madera

Otro tema conflictivo tiene que ver con las perspectivas de formalización de los pequeños productores de madera que usan la motosierra para su escuadrado y tableado. La incidencia de la madera aprovechada de esta forma dentro de la oferta total de madera de la región es bastante baja, y en su mayoría está dirigida a abastecer la demanda interna por madera de construcción de la ciudad de Cobija y de los otros poblados. No obstante, la discusión sobre el futuro de esta modalidad de explotación forestal ha sido polémica porque la Ley Forestal la considera ilegal, dada la

prohibición del uso de la motosierra con fines de aprovechamiento comercial de la madera.

Desde la perspectiva de la Ley Forestal, los pequeños productores deben formalizar su *status* legal solicitando concesiones dentro de las reservas forestales municipales y, asimismo, deben incorporar prácticas de manejo forestal que garanticen el uso sostenible de los recursos del bosque. En ese orden, la SF-OLP ha declarado ilegal el uso de la motosierra y ha confiscado la madera de estos productores.⁶ Considera que para "formalizarse", los motosierristas deben constituirse como ASLs y reclamar áreas forestales de corte dentro de las reservas fiscales municipales, las que deberán ser aprovechadas con planes de manejo y la madera debería ser procesada con aserraderos portátiles.

Por su parte, los miembros de la Asociación de Pequeños Productores de Madera manifestaron que es muy costoso y burocrático el proceso de adecuación al nuevo régimen forestal. Como ya se explicó previamente, esta organización obtuvo su personería jurídica recién en 1998. Sin embargo, ha solicitado a los distintos municipios del departamento la certificación de su antigüedad como organización de productores, aunque, hasta marzo de 1998, únicamente la Municipalidad de Cobija la había dado. Estos productores afirmaron que durante 1997 no habían tenido dificultades para explotar la madera porque se incluyeron en el "régimen de excepción". A principios de 1988 solicitaron la ampliación del mencionado régimen, pero no obtuvieron una respuesta positiva y, al contrario, la SF-OLP comenzó a proceder al decomiso de motosierras y cuarterones.

Por todo ello, las relaciones entre la SF-OLP y la mencionada Asociación han sido muy conflictivas. Es así que, en marzo de

6 A pesar de eso, a mediados de 1998 hubo una reunión entre la Superintendencia, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y delegados de organizaciones de motosierristas en la que se flexibilizó tanto la posición oficial sobre el tema como la de los motosierristas, acordándose que estos productores podían hacer uso de la motosierra siempre y cuando la madera extraída proviniera de áreas en las que se respeten los planes de manejo aprobados por la Superintendencia.

1998, el periódico *El Día* publicó una nota de prensa en la que un funcionario de la Superintendencia calificaba a los motosierristas de la región de "piratas y asaltantes", y al Prefecto de "Cacique", lo que generó mucha polémica y acentuó la tensión entre dicha entidad y la Prefectura. Desde la Asociación existe la posición de que si les dan un área ellos se comprometen a realizar planes de manejo y a pagar los impuestos establecidos en la Ley Forestal, pese a que quieren pagar impuestos por volumen de madera aprovechada, y no por superficie. No obstante, es insuficiente el apoyo institucional que han recibido de las municipalidades porque, como se manifestó anteriormente, las alcaldías han hecho pocos avances en la creación de las UFMs, en el reconocimiento de ASLs y en la demarcación de las áreas que deberían ser clasificadas como Área Forestal de Reserva Municipal (AFRM).

La Asociación de Pequeños Productores de Madera solicitó apoyo a la Prefectura, pero ésta no tiene competencias en esta materia, aunque por medio de gestiones del Prefecto ante la SF-OLP se detuvieron parcialmente los decomisos de madera. En este contexto, en abril de 1998, esta Asociación emitió un pronunciamiento solicitando a la Prefectura que inicie gestiones ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible para la intervención de la SF-OLP, y pidiendo que la brigada parlamentaria del departamento interponga sus oficios para que se modifique el art. 30, inc. III de la Ley Forestal, eximiendo a los pequeños productores de la presentación de planes de manejo y se suprima el art. 75 de su reglamento en el que se prohíbe el uso de la motosierra para el escuadrado y tableado con fines comerciales.

4.4 Recaudación y distribución de patentes forestales

Desde el año 1982, se impuso en el país un gravamen del 11% sobre el valor de cada pie cuadrado de madera destinado a la comercialización en el mercado local, nacional e internacional (DL. No. 19190), y en 1984 se amplió el pago de regalías a otros

recursos forestales como la goma y la castaña (Ley 660), los que debían ser administrados por CORDEPANDO. En 1992 (DS. 22884) se estableció como derecho de monte un gravamen del 5% al precio por kilogramo de la castaña, y se definió que las beneficiadoras de castaña debían servir como agentes de retención de ese impuesto (PAF 1995). Este sistema formalmente estuvo en vigencia hasta la aprobación de la Ley Forestal de 1996, porque la misma promovió el paso hacia una patente mínima por superficie de \$us 1 para el aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables (castaña, goma, palmito y similares), en tanto la patente para el aprovechamiento exclusivamente de productos no maderables fue fijada en el 30% del monto de la patente mínima, es decir, \$us 0,30.

No obstante, el cambio en el sistema impositivo para productos forestales no maderables ha sido totalmente rechazado por los productores locales y ha enfrentado grandes dificultades en su aplicación, razón por la cual las patentes de aprovechamiento para estos productos se han seguido cobrando por volumen. Hasta el momento en que se realizó este estudio, la SF-OLP estaba cobrando Bs 0,30 por caja de castaña extraída y Bs 0,60 por kilogramo de palmito, y se estaba reconsiderando la modalidad de cobro de patentes para estos productos.

De acuerdo a la Ley Forestal, a las municipalidades les corresponde el 25% de las patentes de aprovechamiento y una proporción similar de las patentes de desmonte, las que se reparten de acuerdo a las áreas de aprovechamiento que se han otorgado dentro de sus jurisdicciones municipales y que son distribuidas por la Superintendencia Forestal. En relación a la transferencia de las patentes se han presentado dos problemas. El primero tiene relación con una subestimación del monto correspondiente a las patentes de la castaña para algunos municipios debido a problemas en la declaración de la procedencia de la materia prima, lo que ha originado que parte de esos recursos sean captados por el municipio de Riberalta. El municipio más afectado ha sido el de Loma Alta que,

para la gestión 1997, sólo recibió Sus 826 por concepto de patentes por volumen. Por parte de la Superintendencia existe el compromiso de hacer un seguimiento más estricto a las declaraciones de procedencia de la materia prima. El cobro de patentes por superficie a las concesiones forestales no ha enfrentado dificultades.

El segundo problema se originó en las excesivas demoras en las transferencias de patentes a los municipios. Por parte de la SF-OLP, este retraso fue justificado por la existencia de conflictos de límites entre las jurisdicciones municipales. No obstante, en diciembre de 1997 se entregaron a los municipios las patentes por área, y en abril de 1998 se hicieron efectivas las patentes por volumen, aunque las alcaldías todavía no podían hacerlas efectivas debido a la inexistencia de sucursales bancarias en Pando. En 1996, el ex-CDF recaudó aproximadamente Sus 86.000 por concepto de regalías forestales. En cambio, durante 1997 las patentes por área cobradas a las concesiones forestales en Pando fueron de más de un millón de dólares, y a los municipios en su conjunto les correspondió una suma aproximada de \$us 265.000. Para la misma gestión, los municipios recibieron Sus 43.622 por concepto de patentes por volumen (Superintendencia Forestal 1998c).

Pese a los problemas anotados, el nuevo sistema de distribución de patentes forestales constituye un notable avance respecto al pasado, cuando los municipios y poblaciones locales se beneficiaban muy poco de estos recursos, y además existían márgenes muy grandes de corrupción. Como ejemplo de lo último, un informe de la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados resultante de una investigación sobre el cobro de regalías madereras y derechos de monte en el departamento de Pando, concluyó que entre las gestiones 1994-96, algunos funcionarios del ex-CDF habrían desviado ilícitamente un monto aproximado de un millón de bolivianos (\$us 180 mil) de las recaudaciones en ese departamento⁷.

7 Al respecto cf. La Prensa, 23 de julio de 1998.

5. La gestión de los recursos naturales

5.1 El manejo del bosque natural

Recién desde 1998, las empresas forestales comenzaron a ser sometidas a las reglas de juego establecidas por la Ley Forestal, ya que durante 1997 muchas de ellas trabajaron bajo el régimen de excepción a través de declaraciones juradas del aprovechamiento forestal, lo que pudo haber dado ciertos márgenes a la discrecionalidad en las operaciones forestales. En esta gestión, la Superintendencia Forestal no autorizó el inicio de las actividades de corte sino hasta la presentación por parte de las empresas de los censos forestales sobre las áreas anuales de aprovechamiento.

La autorización de nuevas concesiones en el departamento estará paralizada en tanto no se dispongan de los mosaicos de disponibilidad de bosques fiscales, y para ese propósito hace falta que la oficina del INRA arranque con el saneamiento de los títulos de propiedad. Según el Director Departamental del INRA, el proceso de saneamiento permitirá una mejor redistribución de la tierra y de los bosques en la medida en que sea posible que se reviertan muchas de las áreas que están siendo ocupadas sin respaldo legal por los barraqueros, además que estas áreas de acuerdo a la vocación de uso del suelo deberán ser adjudicadas vía licitación pública o dotadas a pequeños productores. Pero la mayoría de los pequeños productores se encuentran sobre los caminos en zonas más cercanas a los principales centros urbanos, por lo cual, es poco probable que ellos se interesen en esas áreas que, en caso de declararse vacantes, van a ser disputadas por los empresarios madereros, de castaña o palmito, que son los que cuentan con capital de operaciones. En cambio, desde la perspectiva de la DF de la Prefectura se considera que los bosques fiscales deben entregarse como concesiones a empresas extranjeras.

Las perspectivas de los pequeños productores de madera son más inciertas en la medida en que todavía no se ha desarrollado

el marco institucional que permita la consolidación de las AFRMs y su entrega a las ASLs. En la Asociación de Pequeños Productores de Madera tampoco existe una idea clara de cuál es la figura organizativa que van a utilizar para administrar estas áreas, en tanto todas sus demandas han estado dirigidas a que la SF-OLP reconozca su actual sistema de trabajo y se han hecho pocos esfuerzos para pensar de qué manera deberían ajustarse al nuevo régimen forestal.

De acuerdo a su Presidente, los miembros de la Asociación desean "modernizarse" mediante la adquisición de aserraderos portátiles y la búsqueda de mercados para exportar maderas no tradicionales, pero hasta ahora no han encontrado un buen respaldo institucional en la Prefectura ni en las autoridades municipales. Una de sus principales dificultades es la carencia de recursos financieros para enfrentar procesos de cambio tecnológico que les permita manejarse dentro de las normas promovidas por la Ley Forestal y ser competitivos en los mercados internos y externos de la madera. Los directivos de la Asociación consideran que de conseguir un área tendrían que trabajar de manera individual como lo han venido haciendo hasta ahora, aunque deberían buscar mecanismos que les permitan enfrentar colectivamente la comercialización.

En el caso del aprovechamiento de la castaña y el palmito, en caso de mantenerse un impuesto por superficie para el aprovechamiento forestal y de convertirse las barracas en concesiones, es posible que algunos barraqueros tradicionales comiencen a diversificar sus actividades, incorporándolos a la explotación maderera como una opción que permita la supervivencia de la barraca. También puede suceder que se otorguen concesiones a empresas madereras a expensas de los antiguos barraqueros quienes no tienen capital suficiente para financiar su acceso a los recursos a los que antes podían acceder gratuitamente. No obstante, es posible que el cambio sea menos brusco en caso de legitimarse la propiedad barraquera y el retorno a un impuesto por volumen.

En el caso de la extracción de palmito, es previsible que muchos barraqueros sigan incursionando en esta actividad mientras la aplicación de las regulaciones que normen su extracción bajo el nuevo régimen forestal se mantenga paralizada, aunque en 1998 se estimaba que quedaban pocos lugares accesibles con potencial para su explotación pero, en áreas más alejadas, se mantenía como un recurso de acceso libre (Stoian, c.p.). Hasta el momento en que se realizó este estudio, la Superintendencia Forestal y el Ministerio de Desarrollo Sostenible seguían discutiendo las normas técnicas que debían aplicarse para la extracción del palmito.

5.2 Planificación de uso del suelo y ordenamiento territorial

Una de las iniciativas más importantes vinculadas con el ordenamiento del uso de los recursos naturales ha sido la formulación del Plan de Uso del Suelo en el departamento de Pando elaborado por ZONISIG, con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos y aprobado mediante DS. No. 24368 en 1996 (ZONISIG/DHV 1996). Pese a que los municipios no han tenido un papel activo en su elaboración, sí han intervenido en un largo proceso de discusión y concertación con las entidades ejecutoras de las propuestas de ordenamiento. Sin embargo, todavía no se han desarrollado esfuerzos para la elaboración de Planes de Ordenamiento a nivel municipal, los que podrían tener una importancia estratégica para orientar la inversión pública municipal.

Existen pocos avances en la implementación de estos instrumentos de ordenamiento del uso de los recursos naturales del departamento, aspecto que se hizo manifiesto por el hecho de que la asignación de las concesiones forestales en Pando no ha respetado las áreas declaradas de uso forestal. El argumento que la SF-OLP utiliza para justificar esa situación es que las empresas que están instaladas sobre áreas no apropiadas suscribieron sus contratos de aprovechamiento antes de que estuviera elaborado

el PLUS y que ellos únicamente procedieron a su conversión al nuevo sistema, pero que en caso de asignarse nuevas concesiones se deberán respetar las regulaciones del PLUS, lo que parece ser un argumento justificado.

Para los gobiernos municipales aparentemente no es una prioridad la aplicación de las regulaciones del PLUS, puesto que además que no las conocen lo suficiente, tampoco cuentan con recursos técnicos y financieros para manejar esa información. Ello resulta más evidente en relación al control de los desmontes sobre áreas no permitidas que es una labor que la tienen que cumplir las municipalidades. De los municipios visitados, en Porvenir y en Puerto Rico existe una relativa presión para la habilitación de áreas como potreros, y la conversión de bosques se produce sin cumplir con los requerimientos técnicos establecidos por la oficina OT-PLUS de la Prefectura. En 1997 se hizo un ensayo para abrir una ventanilla para la emisión de certificados de uso del suelo, pero con poco éxito debido a que son pocos los productores quienes conocen que estas regulaciones existen. Por lo mismo, esta oficina ha decidido que debe concentrarse en la difusión del PLUS a nivel municipal y local.

5.3. La Reserva Manuripi - Heath

En relación a la RNMH es poco el camino recorrido, aunque existen muchas ideas para efectivizar su implementación, pero también intereses locales en contra de restringir el uso de los recursos en su interior. La oficina de ZONISIG indicó que con el apoyo de DHV están formulando una propuesta de manejo del área, la que contará con financiamiento holandés y una contraparte de la Prefectura de Pando. Este Proyecto tiene un área de influencia bastante amplia que cubre toda la porción oeste del departamento en el perímetro localizado entre Cobija-Chivé-Puerto Rico-Cobija, e incluye la formulación de planes para el desarrollo de actividades de ecoturismo y la elaboración de estudios

para buscar alternativas de uso para los productores que hacen aprovechamiento de productos maderables y no maderables dentro del área de la RNMH.

La Municipalidad de Puerto Rico considera que debe destinar mayor atención al área de la reserva, la que ocupa una buena parte de su territorio. Para ello ha planeado la realización de dos proyectos para iniciar el trabajo de inventarios y monitoreo de la base de recursos de la RNMH. Estos proyectos han sido presentados para su financiamiento al PASA (Plan de Seguridad Alimentaria) y a la Cooperación Técnica Holandesa (SNV), en los primeros meses de 1998, aunque sin establecer ningún tipo de coordinación con la Prefectura.

En el mencionado municipio, se ha creado la Asociación de Productores de Recursos Naturales del Río Manuripi (ARENARMAPA), que agrupa a los productores barraqueros que tienen sus áreas de aprovechamiento de castaña y palmito dentro de la RNMH. Esta organización ha sido creada para tomar posición con respecto a posibles regulaciones futuras en relación al aprovechamiento de esos recursos dentro de la reserva puesto que desde la Prefectura se han emitido señales sobre la necesidad de regular sus actividades en procura de garantizar la sostenibilidad del uso de recursos en el área. Los miembros de esta asociación indican que en la práctica va a ser muy costoso introducir prácticas sostenibles para el aprovechamiento de los recursos forestales y que será más factible darles un subsidio para que ellos conserven el bosque.

Por su parte, el ACRA también tiene previsto iniciar actividades con las comunidades establecidas dentro de la RNMH. Entre sus acciones de corto plazo tienen planeado trabajar en la instalación de plantas de mini-beneficiado mediante la introducción de sistemas agroforestales, aunque estas tareas están condicionadas a un proceso previo de consulta participativa con las comunidades para levantar ideas de propuestas que atiendan la demanda social efectiva de estos pobladores. Estas actividades las están coordinando con los dirigentes de la FSUTCP, estos últimos no

tienen una idea clara sobre qué actividades proponer en relación a la RNMH. La Directora del ACRA considera que hasta el momento no existen propuestas claras sobre quién debería hacerse cargo de la administración de la reserva y que es posible que con los recursos potencialmente disponibles no se haga otra cosa que financiar las pequeñas burocracias existentes en la Prefectura.

5.4 Caminos

Las inversiones en caminos han sido escasas debido a la baja disponibilidad de recursos financieros de la Prefectura para invertir en proyectos camineros que requieren una gran magnitud de inversiones y debido a que los municipios han concentrado sus inversiones en obras de infraestructura social. Es por eso que el plan de desarrollo vial de la Prefectura de Pando es bastante modesto, y consiste en mejorar la infraestructura caminera de conexión al tramo vial La Paz-Riberalta a través de la construcción de embarcaderos y puentes en la ruta Porvenir-El Choro. Además, la Prefectura durante la gestión 1998 ha presupuestado destinar recursos para ampliar la red de caminos vecinales en los siguientes tramos: Extrema-Mugden-Encarnada-Bolpebra en la provincia N. Suárez, el mejoramiento del camino hacia Blanca Flor en la provincia Madre de Dios y del tramo Villa Bella-Nueva Esperanza en la provincia Federico Román (Cardozo, c.p.).

Además de lo mencionado, las alcaldías usualmente destinan recursos dentro de sus programas de inversión para la rehabilitación de vías camineras que han sufrido algún tipo de deterioro durante la época de lluvias.

La única inversión de magnitud que los municipios están desarrollando en relación al mejoramiento vial está en la construcción del tramo entre G. Moreno y Naranjal para comunicar la localidad de G. Moreno con la vía que va entre Cobija-El Choro. Este tramo se encuentra en la primera y segunda sección de la provincia Madre de Dios, entre las más pobladas del departa-

mento de Pando. Es previsible que las comunidades y barracas, hasta ahora accesibles sólo por vía fluvial, se trasladen a orillas de la nueva carretera y que además ésta atraiga inmigrantes de las zonas más aisladas del departamento así como población con ingresos precarios ahora establecida en la ciudad de Riberalta. Como resultado de los factores antes anotados se producirá el desmonte de un área que hasta ahora ha sido poco intervenida.

6. Conclusiones

6.1 Poder local y equidad

Todavía existen pocos indicios que lleven a suponer que el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal vaya a mejorar las condiciones de equidad en la distribución de los recursos. En su mayoría, los gobiernos municipales siguen en manos de las élites tradicionales y no existe una muy amplia participación de los grupos de campesinos e indígenas en el poder local. Los procesos de planificación han sido muy débiles y hacen falta esfuerzos mayores de concertación sobre el destino de la inversión pública municipal que involucre en mayor grado especialmente a las poblaciones rurales.

No obstante, en relación al pasado existe una mayor capacidad de inversión municipal en obras de infraestructura social (salud, educación, energía eléctrica, entre otros) aunque éstas han sido mayormente dirigidas a los principales poblados rurales, lo que parcialmente se justifica porque en ellos reside más población y ello a su vez está llevando a que estos poblados estén ejerciendo un efecto mayor de atracción de la población rural circundante. En ese sentido, pese a que persiste una baja participación de una mayoría de la población, particularmente de la población campesina en el sistema político local, se puede evidenciar que existe un impacto positivo de las inversiones con los recursos pro-

venientes de la co-participación tributaria y de la parte de las patentes forestales que les corresponden a las municipalidades de la región.

Asimismo, en los gobiernos municipales todavía no se han realizado esfuerzos suficientes para democratizar el acceso y uso de las áreas forestales por parte de las poblaciones locales a través de los esquemas sugeridos por la nueva legislación forestal. Además, en la región existe una alta concentración de las áreas forestales en un grupo bastante reducido de barraqueros, empresarios castañeros y madereros, y nada hace suponer que esta tendencia pueda revertirse en un futuro inmediato, por lo que la economía regional va a seguir dependiendo de sistemas extractivistas, con el protagonismo de capitales de fuera de la región.

En ese contexto, también es probable que con la aplicación del nuevo régimen forestal y la mayor influencia de los municipios en el sistema institucional forestal la región esté atravesando por una fase de transición de un régimen bastante resistente y poco democrático a otro poco más participativo, aunque sus resultados no se harán visibles sino dentro de algunos años. Algunos indicios de las oportunidades que se están abriendo para las poblaciones locales incluyen el nuevo esquema de reconocimiento del papel municipal en la administración de las reservas forestales municipales y el reconocimiento de los TCOs. Por ambas vías, estas poblaciones pueden llegar a tener una mayor autonomía en el manejo de los productos forestales en esas áreas.

Por último, las nuevas políticas de recursos naturales han puesto en evidencia la precaria situación de la tenencia de la tierra tanto en el sector barraquero como en las comunidades campesinas, hecho que ha agravado la situación irresuelta de los derechos de uso de los recursos en tanto los productores tradicionales han entrado en conflicto con el nuevo régimen de concesiones en una situación que posiblemente no se resolverá en el corto plazo. Acompañando a lo anterior, es todavía bastante frágil la institucionalidad para la administración de la tierra y bosques, y existen

pocas evidencias que sugieran que, en el corto plazo, puedan superarse los grandes desencuentros institucionales que existen entre la SF-OLP, la Prefectura y los gobiernos municipales.

6.2 Poder local y conservación de los recursos

Las perspectivas de conservación de los bosques son todavía inciertas. Debido a que la principal actividad económica del municipio es la recolección de castaña, ello ha implicado un bajo efecto de degradación de los bosques, pero cada vez más la actividad maderera está compitiendo por las áreas forestales y es más acentuada la extracción insostenible de palmito. En consecuencia, la conservación de los bosques va a depender de la forma cómo se resuelvan los conflictos de uso de los recursos forestales.

Al mismo tiempo, los avances en la implementación del nuevo régimen forestal, a partir de los esfuerzos realizados por la SF-OLP, hace suponer que en las concesiones se hará un manejo más racional de los bosques, al menos en comparación al pasado. Empero, dado el modesto avance del proceso de desarrollo institucional en las municipalidades, existen dudas sobre si las UFM's van a tener la capacidad suficiente para realizar tareas de fiscalización del aprovechamiento forestal en los municipios.

Por último, el desarrollo de iniciativas de conservación vinculadas con la RNMH es todavía incierto porque así como existen iniciativas polarizadas en el nivel departamental y municipal, éstas van a afectar los intereses de los productores locales que no están dispuestos a restringir sus actividades de aprovechamiento dentro del área protegida. Asimismo, el apoyo de las municipalidades a la conservación a través de la introducción de sistemas agroforestales y/o asesoramiento en el manejo forestal a las poblaciones locales es bastante limitado porque, debido a sus bajos recursos, éstas no son prioridades de las municipalidades. Aparentemente, estas tareas implícitamente son delegadas a la Prefectura, que ya ha tenido experiencias fracasadas de apoyo al desarrollo de la agroforestería.

Personas entrevistadas

- Héctor Aguada. Secretario Ejecutivo, Federación de Campesinos de Pando
- Rolando del Aguila. Presidente del Comité de Vigilancia, municipio de Puerto Rico
- Unzaga Alfí. Responsable de la Dirección Forestal, Prefectura de Pando
- Mario Arias. Presidente Asociación de Pequeños Productores de Madera de Pando 24 de octubre
- Valeria Bigliuzzi. Directora Regional ACRA
- Remberto Cardozo. Consejero provincial, Nicolás Suárez
- Wálter Huarena. Concejal, municipio de El Sena
- Juan José Javier. Jefe de la Unidad de Fortalecimiento Municipal
- Hugo Justiniano. Presidente Concejo Municipal, municipio de El Sena
- Herland López. Jefe Administración y Finanzas, municipio de Puerto Rico
- Tomás Llanos. Jefe OT-PLUS, Prefectura de Pando
- Alberto Mopi. Oficial Mayor, HAM de Porvenir
- Germán Paredes. Asociación de motosierristas, municipio de Puerto Rico
- Eduardo Polo. Presidente ASPROGOALPA
- Efrén Ramírez. Jefe PDCR, Prefectura de Pando
- Nelson Ramírez. Profesor, Municipio de Puerto Rico
- Luis Revollo. Director Departamental del INRA
- Alberto Sánchez. Responsable de la Superintendencia Forestal, Oficina Local Pando
- José Martín Sobrino. Pequeño productor de madera
- Dietmar Stoian. Estudiante de doctorado, Universidad de Freiburg
- Roberto Suárez. Oficial Mayor, municipio de Puerto Rico
- Dorisney Tórriz. Alcalde, municipio de Porvenir

- Mario Valverde. Productor de castaña y palmito, municipio de Puerto Rico
- Oscar Veizaga. Propietario aserradero Cobija
- Jorge Vega. Concejal, HAM Cobija
- Evin Ventura. Responsable Proyecto ZONISIG