



TRAYECTORIAS Y TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA FORESTAL EXTRACTIVA EN EL NORTE AMAZÓNICO DE BOLIVIA

Pablo Pacheco
Enrique Ormachea
Peter Cronkleton
Marco A. Albornoz
Lizandra Paye



**TRAYECTORIAS Y TENDENCIAS
DE LA ECONOMÍA FORESTAL
EXTRACTIVA EN EL NORTE
AMAZÓNICO DE BOLIVIA**

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

TRAYECTORIAS Y TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA FORESTAL EXTRACTIVA EN EL NORTE AMAZÓNICO DE BOLIVIA

Pablo Pacheco
Enrique Ormachea
Peter Cronkleton
Marco A. Albornoz
Lizandra Paye

Pacheco, Pablo; Ormachea, Enrique; Cronkleton, Peter; Albornoz, Marco Antonio; Paye, Lizandra.

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR);
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA); Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI)

Trayectorias y Tendencias de la economía forestal extractiva en el norte amazónico de Bolivia por Pablo Pacheco, Enrique Ormachea, Peter Cronkleton, Marco Antonio Albornoz y Lizandra Paye / CIFOR / CEDLA / RRI

La Paz, Bolivia: CIFOR-CEDLA, Noviembre de 2009, xiv, 52 p.

I. t.

DESCRIPTORES:

<ECONOMÍAS EXTRACTIVAS><CASTAÑA><SECTOR CASTAÑERO><SECTOR MADERERO>
<PEQUEÑOS PRODUCTORES FORESTALES><COOPERATIVAS CASTAÑERAS><NORTE AMAZÓNICO> <BOLIVIA><RECURSOS FORESTALES><MANEJO FORESTAL> <MANEJO FORESTAL COMUNITARIO><GESTIÓN FORESTAL><PEQUEÑOS PRODUCTORES><TIERRAS BAJAS>
<AMAZONIA>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<BOLIVIA><AMAZONIA><TIERRAS BAJAS><PANDO><LA PAZ>

2009, CIFOR-CEDLA

Depósito Legal: 4-1-2722-09

Producción editorial: Unidad de Comunicación CEDLA

Cuidado de edición: Juan Carlos Orihuela

Fotografía de tapa: Kristen Evans

Diseño: Alfredo Revollo Jaén

CIFOR. Centro para la Investigación Forestal Internacional
Av. Irala # 565
Edificio Museo Noel Kempff Mercado Piso 3
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Tel. ++591 3 334 6802
E-mail: pcronkleon@cgiar.org
Santa Cruz, Bolivia

CEDLA. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. 2412429 - 2413175 - 2413223
Fax: (591) (2) 2414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

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

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	ix
Agradecimientos	xi
Resumen	xiii
1. Introducción	1
2. Economías extractivas y desarrollo de la frontera	7
3. Las trayectorias de largo plazo en la economía extractiva	11
La economía castañera en el pasado reciente.....	11
El salto demográfico en la región.....	12
La expansión de la industria del beneficiado.....	14
Los cambios en la tenencia de la tierra.....	15
Decisiones de política con influencia en la región.....	17
4. Las nuevas presiones sobre la tierra y los bosques	19
Los conflictos que persisten sobre la tierra y bosques.....	20
La situación de las concesiones y el sector maderero.....	22
El crecimiento de los pastos y el hato ganadero.....	24
Las perspectivas de la expansión caminera.....	25
El aumento incesante de la deforestación.....	26

5. Implicaciones en los ingresos y distribución de beneficios	29
Los ingresos de las comunidades agroextractivistas.....	29
La redistribución de los beneficios de la castaña.....	31
6. Las respuestas desde la política pública	33
La evolución de la inversión pública.....	33
Los planes de desarrollo para la región.....	34
Los temas ausentes en la discusión.....	38
Conclusiones	41
Bibliografía	45
Personas entrevistadas	51

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1.	Datos básicos de la región del norte amazónico de Bolivia.....	13
Cuadro 2.	Indicadores económicos en el departamento de Pando.....	15
Cuadro 3.	Distribución de tierras en el norte amazónico de Bolivia.....	17
Cuadro 4.	Producción de madera autorizada y extraída en Pando.....	23
Cuadro 5.	Evolución de la población bovina en el departamento de Pando.....	25
Cuadro 6.	Evolución de la deforestación por tipo de derecho en el Departamento de Pando y la Provincia Vaca Diez del Departamento de Beni.....	27
Cuadro 7.	Inversión pública en el departamento de Pando.....	34
Cuadro 8.	Plan de Desarrollo Departamental de Pando (2008-2015) Prefectura del Departamento de Pando, 2007.....	36
Cuadro 9.	Plan estratégico de emergencia: Hacia el desarrollo integral del departamento de Pando. Ministerio de la Presidencia, 2009.....	37
Figura 1.	Localización de la región del norte amazónico.....	2
Figura 2.	Mapa de derechos agrarios y forestales.....	21
Figura 3.	Mapa de uso del suelo y deforestación.....	28

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADEXNOR	Cámara de Exportadores del Norte
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIC	Cooperativa Agrícola Integral Campesina
CBF	Corporación Boliviana de Fomento
CFO	Certificados Forestales de Origen
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
ENACA	Empresa Nacional de Castaña
FBE	Fundación Bolivia Exporta
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MACIA	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PMF	Plan de Manejo Forestal
POAF	Planes Operativos de Aprovechamiento Forestal
RRI	Iniciativa de Derechos y Recursos
SDP	Secretaría Departamental de Planificación
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agrícola y Ganadera
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas
UFM	Unidad Forestal Municipal

UMD	Universidad de Maryland
UTB	Universidad Técnica del Beni
VMT	Viceministerio de Tierras

Agradecimientos

Los autores desean agradecer el apoyo de todas aquellas personas que compartieron sus percepciones sobre las trayectorias del desarrollo de la región del norte amazónico en el pasado inmediato, así como sus visiones de futuro sobre las tendencias económicas y sociales que se perfilan en la región. Un agradecimiento especial a Wil de Jong y Alan Bojanic, dos buenos conocedores de la problemática forestal del norte amazónico boliviano, por sus valiosos comentarios y sugerencias que contribuyeron a mejorar una versión preliminar de este documento. Asimismo, los autores agradecen a la Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés), y a la Unión Europea, por los recursos proporcionados que contribuyeron a la elaboración de este trabajo.

Resumen

Este documento analiza las principales trayectorias y tendencias del desarrollo de la economía extractiva del norte amazónico de Bolivia en los últimos veinte años, período en el que se han producido importantes cambios que han afectado la reproducción de la economía forestal extractiva de la castaña y, con ello, la conservación de los bosques tropicales de la mencionada zona.

Los principales cambios que han ocurrido en este período de tiempo están relacionados con el significativo proceso de urbanización que presenta la región y la conformación de nuevas comunidades campesinas agroextractivistas con acceso a una superficie significativa de tierras forestales, así como la transformación de la barraca tradicional gomero/castañera que expulsó importantes contingentes de fuerza de trabajo que estuvo asentada por décadas dentro de sus tierras. Además, como una manifestación del cambio más significativo, la región presenció el arribo de capitales industriales para el beneficiado de la castaña los que ayudaron a la consolidación de la economía de la castaña.

Estos procesos han llevado a la adaptación del sistema barraquero y de las comunidades campesinas agroextractivistas a las nuevas condiciones de financiamiento y de mercado influenciadas en gran medida por los industriales de la castaña que actualmente constituyen el grupo que articula la economía castañera con los mercados externos. No obstante, aunque es indiscutible la importancia de la economía castañera en la región, mayores inversiones en la expansión caminera están facilitando el desarrollo de la extracción forestal maderera, principalmente informal, y de la expansión de la ganadería, y con ello también de la deforestación. Sin embargo, es todavía prematuro señalar si estas actividades lograrán suplantar la economía castañera o si, más bien, la región transitará hacia un uso más diversificado del suelo, lo que permitiría la reproducción de la economía extractiva de la castaña en combinación con otras actividades económicas extractivas como la forestal, o la agricultura.

Buena parte de lo que pueda suceder a futuro depende de la evolución del mercado mundial de la castaña beneficiada y de decisiones de la política pública. Hasta ahora, las políticas públicas que se han propuesto para la región son poco innovadoras y, sobre todo, plantean la implementación de los corredores de vinculación caminera entre Brasil y Bolivia promovidos por el IIRSA, así como propuestas orientadas a la conformación de empresas estatales de transformación básica de algunas materias primas en un contexto actual de depresión de la economía castañera. Es incierto el curso que tomarán estas decisiones de política a futuro.

Palabras claves: Manejo forestal, desarrollo regional, Amazonia boliviana, castaña

1

INTRODUCCIÓN

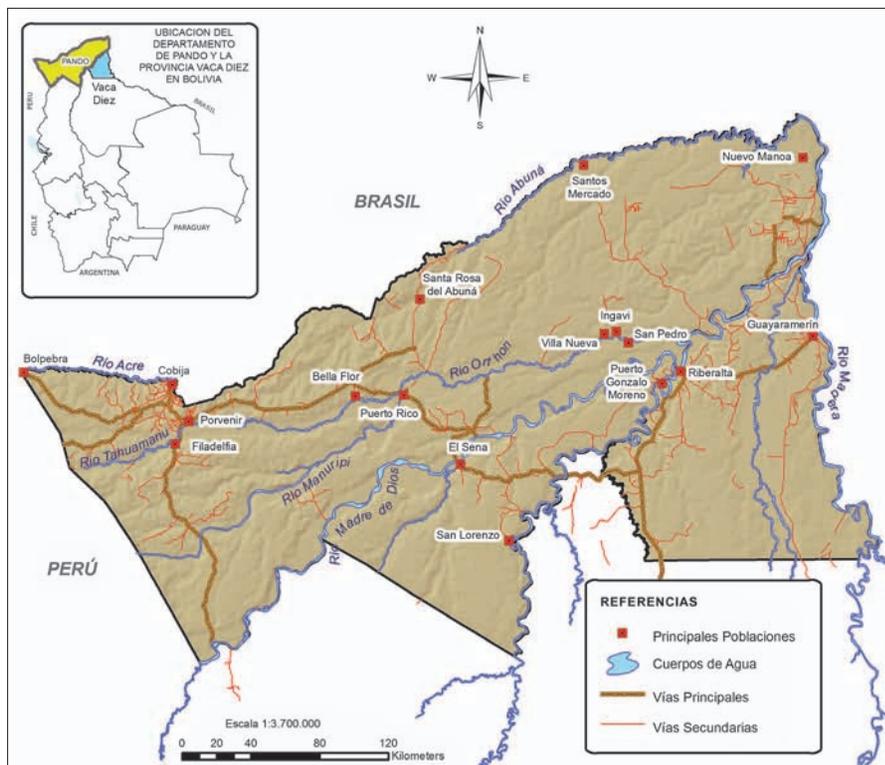
La región del norte amazónico de Bolivia ha adquirido un inusitado interés en el debate político boliviano y actualmente se proponen, desde diferentes perspectivas, soluciones para su “desarrollo”, muchas de ellas con un escaso conocimiento de la problemática regional y, más aún, de las tendencias de evolución de la economía y sociedad regional. Este documento ha sido escrito con la intención de ofrecer una interpretación de las principales tendencias que han caracterizado las dinámicas de desarrollo de la región en los últimos veinte años y, de esa forma, ofrecer una lectura relativamente comprensiva para todas aquellas personas interesadas en entender cuáles son las posibilidades y oportunidades que existen para hacer posible el desarrollo del norte amazónico boliviano y, al mismo tiempo, mantener la contribución de los bosques a la economía regional y a los medios de vida de la población, pero en un contexto de transición de la región hacia una economía más diversificada.

Los principales temas que se discuten en este documento están relacionados con los cambios en las condiciones del desarrollo regional a partir del desarrollo de la industria de la castaña con la presencia hegemónica del capital industrial, la transformación de la institucionalidad barraquera y las perspectivas de la economía extractiva forestal. Este trabajo ofrece una perspectiva analítica de las principales trayectorias y tendencias de desarrollo del norte amazónico, y una postura crítica de las políticas y propuestas que están emergiendo para la región. El que mantenga la contribución de los bosques y se logre la conformación de una economía más inclusiva dependerá en gran medida, de decisiones de política que requieren de una lectura más cercana a la realidad regional del norte amazónico de Bolivia.

Es importante recordar que esta región se extiende sobre ocho millones de hectáreas localizadas en la parte norte de Bolivia, cubierta casi en su totalidad por bosques tropicales densos (Montes de Oca, 1989), haciendo frontera con el Estado

del Acre, Brasil, y Madre de Dios, Perú (Figura 1). Este trabajo se refiere como norte amazónico únicamente al departamento de Pando y a la provincia Vaca Diez en el Beni¹. En ella se ha desarrollado históricamente una economía extractiva desde mediados del siglo XIX (Fifer, 1970), marcada por distintos períodos de auge y colapso, los que han estado asociados, primero, con la extracción de goma y, después, con la recolección de castaña (Stoian, 2000; Pacheco, 1992). Es importante anotar que la economía extractiva del norte boliviano nació típicamente como una economía de enclave articulada al mercado mundial y virtualmente desconectada del resto de la economía boliviana, fuertemente dependiente de capitales extranjeros para financiar las operaciones forestales extractivas (Pacheco, 1992).

Figura 1
Localización de la región del norte amazónico



1 Esta región comprende la totalidad del departamento de Pando y la provincia Vaca Diez en el Beni. Aunque por sus características biofísicas el norte del departamento de La Paz es usualmente incluido en la región del norte amazónico, este trabajo no lo incluye porque su desarrollo económico y ocupación territorial responde a dinámicas relativamente diferentes.

Ese fue el tiempo en el que se definieron los rasgos de la economía barraquera, así como la institucionalidad que configuró los derechos sobre las tierras forestales, las condiciones de los mercados y el sistema de control de la fuerza de trabajo. Esa institucionalidad tuvo sus principales pilares en la *barraca*, el *habilito* y el *empatronamiento*. La *barraca* se estableció como una organización económica territorial para la posesión de tierras y usufructo de los productos valiosos del bosque. El sistema de enganche o *habilito* fue usado como mecanismo de control de los flujos comerciales de oferta de productos forestales y para la provisión de los bienes consumidos en la región. El *empatronamiento*, tal como se denominó en la región, no fue otra cosa que el control de la fuerza de trabajo en la barraca a través del *habilito* que hizo uso frecuente de coerciones extra-económicas que se expresaban en el sistema de “deudas” orientado a mantener a los trabajadores empatronados de manera permanente en la barraca, en una región que tenía un permanente déficit relativo de fuerza de trabajo. Diversos trabajos han intentado develar la intrincada naturaleza de estos sistemas (Assies, 1997; Bojanic, 2001; Ormachea y Fernández, 1989; Pacheco, 1992; Stoian, 2000).

Pese a los períodos de auge y colapso experimentados durante el siglo XX, los fundamentos de la institucionalidad barraquera se mantuvieron casi inalterados durante el siglo pasado, experimentando cambios sustanciales sólo hacia fines del siglo XX e inicios del siglo XXI. Los cambios que han ocurrido se debieron, en parte, al debilitamiento de la economía gomera que rompió el ciclo extractivo goma-castaña y, con ello, la desaparición de la barraca “tradicional” gomera y castañera, una mayor integración caminera, la presencia de nuevos capitales industriales en la región para la instalación de beneficiadoras de castaña, un proceso de salto demográfico con fuertes migraciones rural-urbanas y la multiplicación de comunidades formadas por ex-trabajadores empatronados, entre otros factores.

Los cambios en el sistema barraquero, junto con las reivindicaciones indígenas, alentaron demandas más fuertes sobre la tierra y los bosques. Además esas demandas fueron acompañadas por el arribo de instituciones con visiones inspiradas en nuevos paradigmas de desarrollo y de conservación². Estas instituciones fueron usualmente gestadas fuera de la región, pero que han tenido un efecto importante en la forma como tienden a concebirse actualmente las dinámicas del desarrollo regional.

2 En términos generales, estas visiones emergentes adoptan nuevos paradigmas que tienden a valorizar el papel que las poblaciones locales tienen para la conservación, y la necesidad del reconocimiento de derechos como una condición para el desarrollo sostenible (Agrawal, 2005; Mery *et al.* 2005; Ostrom, 1999).

Un tema central en la discusión consiste en el futuro de la economía extractiva forestal, que tiene un rol importante en la generación regional de empleo e ingresos. De ella dependen las ganancias de un pequeño grupo de industriales dueños de las beneficiadoras de castaña, y de los barraqueros de diferente tamaño, así como los ingresos de un numeroso grupo de campesinos y los salarios de los zafreros o recolectores de temporada y de los obreros y empleados de las beneficiadoras, además de las ganancias de los comerciantes que dependen del sector. Aunque la castaña ha ofrecido una sólida base para la economía forestal durante las últimas décadas, es difícil creer que el sector pueda expandirse más. Con el auge de los precios entre los años 2004 y 2008 es probable que casi toda la reserva natural de castaña silvestre haya sido explotada. En la región, no solamente faltan nuevas áreas que poner bajo producción, sino que las tendencias con la deforestación indican que la superficie de bosques de producción de castaña podría tender a disminuir a futuro.

Actualmente, es cada vez más notoria una tendencia de crecimiento de la ganadería extensiva y de actividades selectivas de extracción maderera, lo que sugiere que la región está iniciando un proceso de transición hacia una economía más diversificada que se traduce en un uso del suelo más diverso. Lo anterior es el resultado del mayor ímpetu que están adquiriendo los esfuerzos de integración caminera propiciadas por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). El gobierno del Brasil está otorgando una serie de créditos para la construcción de carreteras que permitan consolidar el denominado corredor transversal Eje Bolivia-Perú-Brasil, cuyo objetivo es unir la misma con los puertos del Pacífico a objeto de facilitar el transporte de carga, principalmente de soya proveniente del Brasil a los puertos de Chile y Perú (Killen, 2007). La discusión de las dinámicas regionales más generales, incluyendo las observadas en Brasil, excede el objetivo de este trabajo.

Este documento está basado en una combinación de diferentes métodos de investigación. Una parte se basa en el análisis de información secundaria, así como en estudios publicados en la región en los últimos años. Además, se incluye información secundaria, parte de ella no contenida en otros trabajos, la que se combina con análisis provenientes de percepciones de informantes claves, recogidas a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, y del propio conocimiento de los autores sobre la región del norte amazónico. Las entrevistas fueron conducidas en dos misiones de campo a la región. La primera durante diciembre de 2007 y, la segunda, durante enero de 2009. En total fueron entrevistadas 28 personas³.

3 Algunas de ellas están citadas en el texto con el nombre de la persona entrevistada seguida por "c.p." por *comunicación personal*.

Este trabajo está organizado en siete partes incluyendo esta introducción. La segunda parte presenta el marco conceptual utilizado analizando las condiciones que explican el desarrollo de las economías extractivas y los factores que hacen del norte amazónico una economía particular. La tercera parte hace un recuento breve de las condiciones de desarrollo regional del pasado, sobre las cuales describe las principales trayectorias de la economía regional actual. La cuarta parte discute los factores más importantes que influyen sobre la economía extractiva castañera y que estarían presionando hacia una transición económica. La siguiente parte analiza las respuestas sociales y de política frente a esas presiones y evalúa las perspectivas para lograr un manejo más sostenible de los recursos forestales a futuro. Finalmente, la última parte presenta las principales conclusiones de este trabajo.

2

ECONOMÍAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO DE LA FRONTERA

Aunque la región del norte amazónico de Bolivia es una región relativamente particular, es importante entender cómo se han producido las tendencias de desarrollo por crecientes presiones sobre la tierra y los bosques en otras áreas tropicales. La especificidad del norte amazónico, en gran medida, se debe a la importancia económica adquirida por la extracción comercial de productos no maderables en un contexto de relativo aislamiento geográfico, así como a la persistencia de élites económicas y políticas dependientes de la obtención de la renta de estos recursos. Este trabajo sugiere que están aconteciendo algunas transformaciones en la región que estarían promoviendo el tránsito hacia un escenario diferente. Es relevante revisar las discusiones más generales sobre desarrollo en paisajes tropicales, ya que ello puede ayudar a entender mejor, el curso de esas dinámicas.

Los procesos de desarrollo de las fronteras en general se producen por la ocupación espacial y apropiación de recursos naturales ya sea como resultado del uso forestal de productos madereros y no maderables o por la expansión de usos del suelo no forestales, promovidos por el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Existe una amplia literatura que, desde diferentes perspectivas, analiza cómo es que suceden los procesos de ocupación territorial. Mientras algunos enfatizan la importancia de las estructuras económicas y sociales (Hecht; Cockburn, 1989; Schmink; Wood, 1992), otros destacan el papel de los agentes y los incentivos (Schneider, 1995; Wunder, 2000). Para los primeros, es fundamental la influencia que tienen las políticas y las condiciones de los mercados, además de las relaciones de poder para explicar esas dinámicas; para los segundos, es esencial el rol de los incentivos y costos en las decisiones de uso de los recursos forestales.

La discusión sobre las economías forestales extractivas ha recibido mayor atención en el último tiempo. Existe una perspectiva que sostiene que ellas simplemente

antecedan el desarrollo de economías de producción, principalmente por un tema de escalas y costos de producción, mientras que otra defiende el hecho de que estas economías, por el valor económico que generan, tendrán la capacidad suficiente para asegurar la conservación del bosque. La primera perspectiva, un poco más pesimista, sugiere que cuando crece la demanda externa, las economías extractivas engendran su propia destrucción al tender a explotar los recursos más allá de sus capacidades de regeneración, o porque cuando un producto se vuelve atractivo tenderán a emerger alternativas de cultivo –como las plantaciones–, que son más rentables por sus economías progresivas de escala, que no pueden lograrse en las economías extractivas (Bunker, 1985; Homma, 1994). Es así que en los trópicos usualmente se producen situaciones de auge y colapso, particularmente por el interés en la extracción de recursos madereros valiosos (Chomitz, 2007; Rodrigues *et al.*, 2009).

La segunda perspectiva anotada anteriormente sugiere que las economías extractivas, usualmente a través de los productos forestales no maderables, constituyen un complemento importante de las estrategias de vida de las poblaciones en los paisajes forestales y su aprovechamiento comercial puede contribuir a mejorar los niveles de ingresos de esas poblaciones (Allegretti, 1994). Sin embargo, estudios sobre la contribución económica de los productos forestales no maderables tienden, en general, a ser más cautos sobre las posibilidades de estos productos en la generación de ingresos para los hogares rurales. En algunos casos, cuando estos productos adquieren algún valor en los mercados, ellos tienden a ser controlados por las élites locales, marginando a los productores más pobres (Dove, 1994). En general, los productos no maderables tienen un reducido valor en el mercado y son, sobre todo, consumidos en mercados locales (Kusters *et al.*, 2006).

Una excepción a lo anterior la constituyen aquellos productos que son difícilmente sustituibles y que tienen precios de mercado relativamente altos que justifican su extracción en volúmenes significativos. Tal es el caso de la castaña (*Brazil nuts*), que se encuentra ampliamente distribuida en el norte amazónico de Bolivia (Zuidema y Boot, 2002). Lo interesante es que sólo el beneficiado de la castaña, y con ello la posibilidad de apropiar una mayor porción de la renta del recurso, ha posibilitado su expansión y consolidación como una opción económica importante para los actores locales. No obstante, todavía está en cuestión cuan equitativos son estos sistemas porque tienden a concentrar los beneficios en la fase del procesamiento y sufren de importantes problemas redistributivos (Montero; Poveda, 2003), aunque de modo interesante, la recolección de castaña genera ingresos económicos para las familias rurales más altos que los obtenidos en otras actividades, como se discute en este trabajo. Es importante

destacar que las economías extractivas tienden a mantenerse hasta el punto en que otros usos del suelo resultan más beneficiosos.

Los análisis sobre el desarrollo de las fronteras indican que los bosques tienden a ser reemplazados por otros usos del suelo en la medida en que las actividades alternativas se convierten en más rentables (Kaimowitz; Angelsen, 1998), aunque también puede deberse a la posibilidad de obtener no sólo rentas económicas sino también rentas institucionales (como crédito barato o incentivos fiscales) (Hecht, 1993), u otro tipo de incentivos económicos (Lambin; Geist, 2002). Sin embargo, en algunos casos, la deforestación es todavía el mecanismo más fácil y efectivo para justificar derechos propietarios sobre la tierra, lo que en algunos casos es motivado por la especulación asociada a la posibilidad de obtener beneficios con la valorización futura de la propiedad agraria (Alston *et al.*, 1999). La expansión de los caminos tiende a valorizar el precio de la tierra porque reduce los costos de transporte (Kaimowitz; Angelsen, 1998).

En la medida en que crecen las ganancias provenientes de los usos no forestales del suelo también se reducen las posibilidades de reproducción de las economías extractivas forestales. Entonces, el sostenimiento de la economía extractiva sólo es posible en tanto los bosques proporcionan retornos mayores que las actividades no forestales, o se disponga de mecanismos institucionales suficientemente fuertes para proteger los usos forestales sostenibles o simplemente la conservación del bosque. Desde una perspectiva forestal, se sugiere que el manejo forestal múltiple podría contribuir a aumentar el valor comercial de los bosques o en combinación con usos de subsistencia⁴, aunque todavía existen dudas sobre los impactos ecológicos de la extracción maderera sobre las especies no maderables (Sist *et al.*, 2008).

Al respecto, se sugiere que el manejo múltiple forestal sólo será posible dentro de ciertas condiciones institucionales y normativas (Guariguata *et al.*, 2008), y aunque tiende a desenvolverse en economías de subsistencia (o extractivistas), sus posibilidades disminuyen con la integración y desarrollo de economías de mercado más vigorosas porque ellas tienden a privilegiar los productos de mayor valor en el mercado, lo que va en desmedro de los otros bienes y servicios del ecosistema (García-Fernández *et al.*, 2007). Últimamente están siendo negociados mecanismos para compensar el secuestro de carbono de los bosques, aunque sus posibilidades de aplicación son todavía bastante inciertas porque ellos no están exentos de dificultades institucionales (Wunder *et al.*, 2008).

4 Se conoce como tal el aprovechamiento simultáneo del bosque para madera y no maderables.

Finalmente, es posible afirmar que tanto la madera como los productos no maderables del bosque, considerados separadamente, no son una solución a los problemas del bosque, por lo que las políticas deberían adoptar perspectivas más integradas de manejo de los paisajes forestales, incluyendo la agricultura. En general, la expansión de los caminos y la penetración de la extracción maderera han constituido los pasos previos para la expansión ganadera y la transición de las economías extractivas forestales hacia economías no forestales, usualmente agrícolas o ganaderas extensivas, con importantes efectos sociales de desplazamiento de las poblaciones campesinas (Hecht; Cockburn, 1989. Schmink; Wood, 1992). En ese escenario, es posible asumir que el mantenimiento de una economía extractiva forestal no maderera, ante la inevitabilidad de las presiones externas, sólo será posible en su combinación con actividades de extracción maderera y usos agrícolas. Entonces, más que sostener que la castaña es la solución para la conservación del bosque, es posible que únicamente la diversificación de las actividades económicas pueda hacer posible la mantención de la economía castañera y, con ello, la conservación del bosque.

3

LAS TRAYECTORIAS DE LARGO PLAZO EN LA ECONOMÍA EXTRACTIVA

Antes de analizar las trayectorias de la economía extractiva del norte amazónico, es importante retratar las principales características de esta economía hacia mediados de la década de los años 80, siendo que los cambios económicos, demográficos y de poblamiento territorial más importantes que han tenido lugar en la región se han producido en las dos últimas décadas. Ellos han tenido lugar con la recomposición de la economía barraquera, la mayor integración física de la región con la apertura del camino al norte, el arribo del capital industrial a la región, y un proceso de urbanización significativo que ha sido acompañado por el aumento gradual de los migrantes de fuera de la región.

La economía castañera en el pasado reciente

La economía de goma y castaña en la región en el pasado estaba dirigida a los mercados brasileros para ser re-exportada a otros países. La extracción era realizada por barraqueros, entre grandes, medianos y pequeños, aunque una mayor concentración de la producción de goma y castaña se realizaba en unas pocas barracas de gran tamaño. Las barracas se sostenían en el trabajo asalariado de siringueros y zafreros de la castaña –usualmente denominados empatronados– que por la combinación de los *fábricos* de goma y *zafras* de castaña –que consumían todo el año– debían ser trabajadores permanentes, lo que agudizaba la necesidad de imponer coerciones extra-económicas a la mano de obra por la vía del sistema de deudas para evitar su desertión de las barracas, ante el evidente déficit de fuerza de trabajo que acusaba la región (Pacheco, 1992. Gamarra, 2007).

El grupo social dominante de barraqueros no sólo controlaba el acceso al bosque, bajo la forma de la organización barraquera, sino que también controlaba parte importante de la economía a través del rescate de goma y castaña de medianos

y pequeños barraqueros, y de algunas comunidades campesinas. Otra pequeña parte del capital comercial estaba controlado por comerciantes o *marreteros* que vendían bienes de consumo y acopiaban goma y castaña, sobre todo a lo largo de los ríos, los que constituían el medio principal de transporte en ese entonces. Por su parte, los campesinos agroextractivistas, además de estar sometidos a relaciones de mercado desiguales por la vía del habilito del capital comercial también se veían obligados, sobre todo en época de zafra, a emplearse de forma temporal en las barracas. El habilito, por lo tanto, ha tenido una doble dimensión: como adelanto de salario en las barracas y como anticipo de capital comercial (Ormachea, 1985).

A excepción de la casa Hecker –que era, quizás, la principal sociedad empresarial de la época– y algunos barraqueros que contaban con capital propio, la gran mayoría de los barraqueros recurrían a tres fuentes de financiamiento: las casas comerciales brasileras, la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y la casa Hecker, además de algunos otros grandes barraqueros y comerciantes de la zona. Es importante destacar que en la región existía únicamente una planta laminadora de goma como empresa mixta con capital estatal (CBF) y privado y que procesaba anualmente un tercio de la oferta de goma. Existían también cuatro plantas beneficiadoras de castaña: dos pertenecientes a la empresa estatal (ENACA) (una en Cobija y otra en Riberalta) y dos pertenecientes a la casa Hecker, ubicadas en las barracas Fortaleza y Conquista, que también utilizaban quebradoras como trabajo asalariado a domicilio. Una parte pequeña de los obreros de estas plantas trabajaban físicamente en ellas y contaban con todos los beneficios sociales. Estas cuatro empresas beneficiaban un 30% de la oferta de castaña en cáscara de la región (Ormachea, 1985).

Como se indicó más arriba, este escenario sufrió importantes transformaciones hacia fines de la década de los años ochenta e inicios de los noventa. Estas transformaciones fueron motivadas por distintos factores. Uno de los factores más importantes fue el colapso gomero de mediados de los años ochenta, el mismo que coincidió con cambios en la política pública –en parte vinculadas con un programa de ajuste estructural implementado a mediados de los años ochenta– además de pugnas crecientes entre las élites locales barraqueras y el movimiento indígena y campesino por el acceso y control de las tierras, como efecto indirecto del colapso gomero, así como a la articulación caminera de la región con el resto del país.

El salto demográfico en la región

El salto demográfico que ocurrió en la región con el traslado de la población rural a los principales centros urbanos ha contribuido a un importante proceso de

urbanización. El mismo resultó del colapso de la barraca tradicional gomera/castañera a mediados de los años ochenta⁵, por lo que los trabajadores *empatronados*⁶ fueron desalojados o tuvieron que abandonar las barracas y dirigirse a los principales centros urbanos, sobre todo Riberalta y Cobija, y en menor medida conformaron nuevas comunidades a partir de la ocupación de hecho de las propias barracas abandonadas o su compra a los antiguos patrones (Pacheco, 1992). Además, el crecimiento poblacional se ha debido al aumento de la migración de fuera de la región, dirigido sobre todo a las ciudades de Cobija y Riberalta (Llanque, 2006). Entre 1980 y 2008, la población total de la región casi se ha triplicado pasando de 77 mil a 217 mil habitantes, y la población rural es de 50 mil habitantes (Cuadro 1).

Cuadro 1

Datos básicos de la región del norte amazónico de Bolivia (a)

	1976	1992	2001	2007
Población total (b)	76.879	122.723	168.946	211.572
Población rural	43.371	41.562	50.520	nd
Población rural (%)	56,40	33,90	29,90	nd
Densidad (población total/km ²)	0,89	1,42	1,96	2,52

Notas: a) Incluye únicamente el departamento de Pando y la provincia Vaca Díez, del Beni. Los años corresponden a aquellos en los que existen disponibles datos demográficos; b) Con base en datos proporcionados por INE, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1976 y 2001, y proyecciones INE.

No obstante, un rasgo distintivo de la urbanización es la persistencia de importantes interacciones campo-ciudad, y el hecho de que la industria del beneficiado ha ayudado a retener a la población migrante en las ciudades. Estas interacciones son visibles porque una porción importante de la población urbana deriva sus ingresos del trabajo asalariado de temporada en la recolección de la castaña, principalmente en las barracas. Stoian (2005) indica que de un total de 12 a 13 mil recolectores de castaña, unos 5 a 6 mil trabajadores son zafreros de temporada que residen en la ciudad. Escobar *et al.* (2008) menciona que el número total de recolectores habría aumentado a 17 mil trabajadores. Además, la industria de castaña genera unos 8.500 empleos de diverso tipo, y el total de empleos asociados con la castaña es de alrededor de 22.300, poco más de la tercera parte de la PEA (Bojanic, 2001). A su vez, una porción de los

5 Aquí no se hace mayor referencia al boom y colapso de la economía gomera, que ha sido ampliamente tratada en otros trabajos. Al respecto consultar Pacheco (1992) y Stoian (2000).

6 Se denominaba así a los trabajadores de las barracas gomeras y castañeras empleados bajo las órdenes de un patrón, usualmente sometido a coerciones extra-económicas.

migrantes urbanos mantiene una parcela en alguna comunidad rural, o realiza tareas estacionales en las parcelas de sus familiares rurales.

La expansión de la industria del beneficiado

El salto demográfico fue acompañado por el crecimiento de la industria de beneficiado de la castaña, que constituye la principal trayectoria de cambio mencionada más arriba. Mientras hacia fines de los años ochenta sólo habían cuatro beneficiadoras en la región, en 2004 ya se habían instalado 23 plantas de beneficiado (Collao, 2004), lo que ayudó a la explosión en las exportaciones de castaña sin cáscara que pasaron de US\$ 11 a US\$ 76 millones entre 1992 y 2007 (Cuadro 2), con importantes efectos multiplicadores en la expansión de la demanda por castaña para su exportación y el aumento del empleo urbano, particularmente concentrado en una de las fases del beneficiado que es el quebrado de castaña. Las causas de esta expansión han estado vinculadas a los incentivos a la exportación, asociados con la política económica de ajuste estructural, y a la apertura del camino a La Paz, que ha facilitado el acceso de la castaña beneficiada a los puertos de exportación en el Pacífico (Collao, 2004; Stoian 2000; MACIA, 2003). El sector también se ha beneficiado de un notable incremento de los precios de castaña en el mercado interno, que se triplicaron de 0,23 US\$/kg a US\$ 0,64 US\$/kg entre 1998 y 2008 (Escobar *et al.*, 2008), los mismos que son un reflejo directo de las cotizaciones en el mercado externo. Debe anotarse que la industria castañera boliviana provee una parte considerable de la oferta mundial de castaña (*Brazil nuts*).

Parte del capital que facilitó la expansión de la industria del beneficiado de castaña se originó fuera de la región. Tres de las plantas más importantes provinieron de capitales de grupos industriales de La Paz y Santa Cruz, y el resto de capitales de unas pocas familias de barraqueros y comerciantes que instalaron plantas pequeñas y medianas. Lo anterior ha llevado al nacimiento de una fracción social hegemónica al interior del grupo social dominante en la región que no existía antes. Aunque este grupo intentó aprovechar el período de la crisis de la goma –de mediados de los años ochenta– para hacerse de tierras e integrar verticalmente la producción castañera (Assies, 1997), su estrategia principal fue controlar el sistema de anticipos a través de proporcionar capital a los barraqueros, quienes reprodujeron el sistema existente de recolección utilizando las redes sociales ya estructuradas de contratación y habilito (Bojanic, 2001)⁷. En la actualidad, unas pocas industrias de beneficiado están en

⁷ Otros trabajos exploran con mayor detenimiento el funcionamiento del sistema de habilito en la región, particularmente Bojanic (2001), Pacheco (1992) y Stoian (2000). Para una explicación más detallada sobre el sistema de contratación puede consultarse Montero y Poveda (2003).

posesión de barracas, y algunas de ellas arriendan barracas para proveerse de materia prima (Giacoman; Rojas, 2009).

Cuadro 2

Indicadores económicos en el departamento de Pando (a)

	1976	1992	2001	2007
PIB promedio (miles US\$ de 1990) (b)	nd	35.693	68.224	85.895
Crecimiento PIB (% anual)	nd	nd	7,2	3,8
. PIB agrícola / total (en %)	nd	10,8	10,0	8,9
. PIB pecuario / total (en %)	nd	2,7	2,0	1,8
. PIB forestal / total (en %)	nd	13,4	14,0	18,0
Inversión pública Pando (millones US\$)	nd	7,4	17,3	50,6
Exportaciones goma (millones US\$) (c)	2,40	0,33	0,01	0,00
Exportaciones castaña (millones US\$) (c)	2,20	11,16	27,75	76,47
Producción de madera (miles m ³) (d)	nd	nd	37	127

Notas: a) Esta información se limita al departamento de Pando por la dificultad de obtener información para la provincia Vaca Díez, del Beni; b) datos obtenidos del INE de www.ine.gov.bo/indice/ que corresponden únicamente al departamento de Pando; c) datos obtenidos de Stoian (2000), y del Ministerio de Producción y Micro Empresa. Aunque estos datos se refieren a todo el país, una gran parte proviene del departamento de Pando; y d) datos obtenidos de la Superintendencia Forestal.

Actualmente unas pocas beneficiadoras controlan una parte importante de la producción. Es importante anotar que las cuatro empresas más importantes de beneficiado (Tahuamanu, que tiene un proceso mecanizado de descascarado de la castaña, y Amazonas, Manutata y Urkupiña, que están en un proceso de transición hacia la mecanización del beneficiado) concentraban el 60% del valor de las exportaciones el año 2007. El restante 40% era generado por 20 empresas medianas y pequeñas (Giacoman; Rojas, 2009). En general, son estas empresas de beneficiado las que tienden a dominar el circuito de aprovisionamiento de la materia prima, debido a que tienen más capital de operaciones y una mayor capacidad de beneficiado instalada.

Los cambios en la tenencia de la tierra

Es importante destacar que aunque la economía gomera alentó una excesiva concentración de la tierra en manos de un reducido grupo de barraqueros (Ormachea, 1987), su crisis llevó a un cambio parcial de la tenencia de la tierra y, por consiguiente, de los bosques. Por un lado, parte de los barraqueros abandonó las barracas, lo que llevó a la creación de nuevas comunidades, y, por otro, trabajadores que fueron expulsados

de otras barracas tendieron a engrosar comunidades ya establecidas (Stoian, 2000). Estas tendencias desembocaron en crecientes demandas sobre la tierra entrada la década del año 2000, y obligaron al Estado a iniciar la regularización de la propiedad agraria dentro de un proceso de saneamiento de la propiedad iniciado en el país a mediados de los años noventa. Aunque en un principio los barraqueros demandaron un área bastante extensa para ser convertida a concesiones, esto motivó una movilización campesina e indígena bastante fuerte en defensa de sus tierras y en la perspectiva de acceder a una superficie mayor de tierra. Como resultado del saneamiento, las comunidades han accedido a 2 millones de hectáreas, y los barraqueros tuvieron que reducir sus expectativas a unas 1,5 millones de hectáreas (Cuadro 3)⁸.

La suscripción de contratos forestales a empresas a inicios de los años noventa, a través del denominado “Plan Soberanía”, motivó también la llegada de grupos empresariales madereros al norte amazónico interesados en consolidar su acceso a madera valiosa (Pacheco, 1998), cuyos derechos fueron ratificados como parte de un modelo de concesiones forestales de largo plazo incluido en la Ley Forestal de 1996 (Pavez y Bojanic, 1998). Gran parte de estas concesiones están ubicadas en las zonas de frontera con el Brasil y Perú. Aunque originalmente ocupaban unas 1,5 millones de hectáreas, actualmente llegan a un área de 1,2 millones de hectáreas. A su vez, los barraqueros, al detentar una forma de tenencia de facto sobre bosques públicos, la cual no estaba reconocida por la legislación, consiguieron mantener sus derechos sobre dichos bosques a través de los denominados *derechos expectaticios*, mediante los cuales podrían obtener derechos concesionarios para no maderables en superficies no mayores a las 15.000 hectáreas⁹. Estos derechos barraqueros no podían ser efectivos si no hasta la conclusión del proceso de saneamiento. La finalización del saneamiento en Pando, en agosto de 2008, hace posible el reconocimiento de los derechos barraqueros en la forma de concesiones de no maderables, aunque ahora sometidos a cumplir algunas reglas de manejo forestal.

8 El saneamiento ha estado dirigido a formalizar los derechos sobre la propiedad de la tierra utilizando un criterio de asignación de 500 hectáreas por familia, reconocido mediante DS. 25848 del año 2000, con la posibilidad de obtener compensaciones en caso de no existir suficiente tierra.

9 Los derechos “expectaticios” son derechos adquiridos por los barraqueros en los bosques públicos sobre los cuales mantenían control de facto reconocidos en DS. 27572 de 2004. Una vez concluido el saneamiento de la propiedad agraria, los bosques públicos disponibles pueden ser convertidos a concesiones de no maderables en favor de los barraqueros.

Cuadro 3

Distribución de tierras en el norte amazónico de Bolivia (a)

Tipo de derecho	Número	Superficie (miles ha)	Tipo de derecho
Propiedades comunitarias	245	2.000	Colectivos e inalienables
Propiedades privadas (b)	1.631	713	Individuales y alienables
Tierras comunitarias de origen	5	1.438	Colectivos e inalienables
Concesiones barraqueras (c)	237	1.535	Usufructo y no transferibles
Concesiones forestales (d)	14	1.236	Usufructo y transferibles
Total		6.922	

Notas: a) Se refiere al total de la superficie del departamento de Pando y la Provincia Vaca Díez; b) incluye los centros barraqueros titulados como propiedades privadas; c) corresponde a las áreas con derechos expectaticios barraqueros a ser potencialmente convertidas a concesiones de productos forestales no maderables; y d) incluye las concesiones forestales vigentes. Estos datos son simplemente referenciales, con base en información proporcionada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Decisiones de política con influencia en la región

Algunas decisiones importantes han facilitado las trayectorias mencionadas más arriba. La más relevante fue la apertura del camino, que ocurrió en 1990, conectando el norte paceño con los centros urbanos de Riberalta y Cobija¹⁰. La apertura de este camino, junto con los incentivos a las exportaciones no tradicionales, y créditos de organismos financieros internacionales, canalizados a través de la Fundación Bolivia Exporta (FBE) para favorecer la expansión de la industria castañera, fueron los principales factores que consolidaron la economía castañera del norte (Cronkleton; Pacheco, en prensa). Posteriormente, las decisiones en torno a la tierra, el establecimiento de las concesiones forestales y luego la aceptación del proceso de saneamiento –en gran parte impulsado por las federaciones campesinas e indígenas (Guzmán, 2007)– fueron acciones decisivas del Estado central que hasta entonces había tenido muy poca influencia en la región¹¹.

Otras acciones de política, como la denominada *participación popular*¹², impulsada desde mediados de los años noventa por el gobierno central, aunque implicó la llegada

10 El desarrollo de este camino conectando el norte paceño con Riberalta hizo parte del plan del gobierno por habilitar corredores de transporte conocidos como *corredores de exportación*.

11 Algunas de estas iniciativas fueron las empresas estatales para promover la transformación de la producción nacional, como una laminadora de goma y una empresa nacional de castaña.

12 La participación popular fue promulgada mediante ley del mismo nombre en 1994, con el propósito de avanzar en el proceso de descentralización administrativa, ampliando los recursos y las competencias de los municipios para proporcionar algunos servicios públicos básicos.

de mayores recursos para los municipios, tuvo muy poco impacto en el desarrollo rural y en la gestión de los recursos naturales y forestales porque concentró sus prioridades en el desarrollo de la infraestructura urbana por diversas razones, entre ellas: el crecimiento de sus centros urbanos, que aumentó la demanda por servicios; sus todavía limitados presupuestos para impulsar acciones de desarrollo; y sus importantes restricciones técnicas para desarrollar proyectos (Pacheco, 1998, 2000). En varias ocasiones, se ha observado casos de captura del poder político de los gobiernos municipales por barraqueros locales, quienes usaron los recursos públicos para consolidar sus espacios de poder (Andersson, 2002).

En resumen, la trayectoria de la región en las últimas dos décadas ha estado marcada por el posicionamiento de la castaña beneficiada en los mercados internacionales, ante el colapso de la economía de la goma y el surgimiento de un nuevo balance en las relaciones de poder regional. En este contexto, las poblaciones campesinas (y de ex-empatronados) e indígenas, consiguieron del Estado la puesta en marcha de un proceso para el reconocimiento de sus derechos a la tierra a través de movilizaciones sociales. Las élites tradicionales, por su parte, iniciaron una activa defensa de sus derechos de facto sobre las barracas, quizás su único patrimonio económico, y los grupos industriales han estado compitiendo para restablecer o expandir sus canales de acopio de la materia prima afectados por los cambios de tenencia. La influencia de los diferentes grupos en la definición de políticas y los resultados logrados se explican por las alianzas que ellos establecieron fuera de la región, en el nivel del Estado central, cuyo análisis está más allá del interés de este trabajo.

4

LAS NUEVAS PRESIONES SOBRE LA TIERRA Y LOS BOSQUES

Pese a la importancia que tiene la economía castañera en el norte amazónico, existen algunos factores que podrían cambiar su actual relevancia en la economía regional. Entre ellos se pueden citar las continuas disputas por la tierra, que actualmente resultan más bien del mismo proceso de saneamiento, además de un creciente interés por la extracción forestal maderera, y, finalmente, la lenta expansión de la ganadería que, como hemos señalado, podría incrementarse con la construcción de carreteras. Además, la nueva coyuntura mundial de contracción del mercado de castaña, con la subsiguiente depresión de sus precios, es otro factor que, en el corto plazo, afectará la economía de castaña y que podría estar alimentando el desarrollo de otras actividades en el bosque. No obstante, no existe evidencia para suponer que la castaña no se vaya a recuperar en el futuro próximo.

Salvo las políticas que responden al IIRSA, que parecen ser invariables, las respuestas de política han sido poco claras y han estado influidas significativamente por las luchas partidistas políticas regionales de pugna entre la oposición y el oficialismo. En general, en el debate sobre el desarrollo de la región se plantean propuestas que pretenden promover el desarrollo de la región con base en una economía forestal extractiva, tanto de castaña como de manejo maderero forestal, así como también existen propuestas más inclinadas a alentar un modelo de producción de tipo más agrícola, incluyendo lo agroforestal. Sin embargo, recientemente el gobierno del Presidente Morales acaba de anunciar el inicio de tareas de exploración de petróleo en la región que serán encarados por la empresa Gas To Liquid (GTL) Internacional, empresa que tiene un consorcio con la empresa india Jindal¹³, situación que podría tener impactos económicos y sociales aún no contemplados en los debates sobre el desarrollo regional, además de ingresos adicionales por impuestos.

13 Al respecto consultar (www.hidrocarburosbolivia.com)

Los conflictos que persisten sobre la tierra y bosques

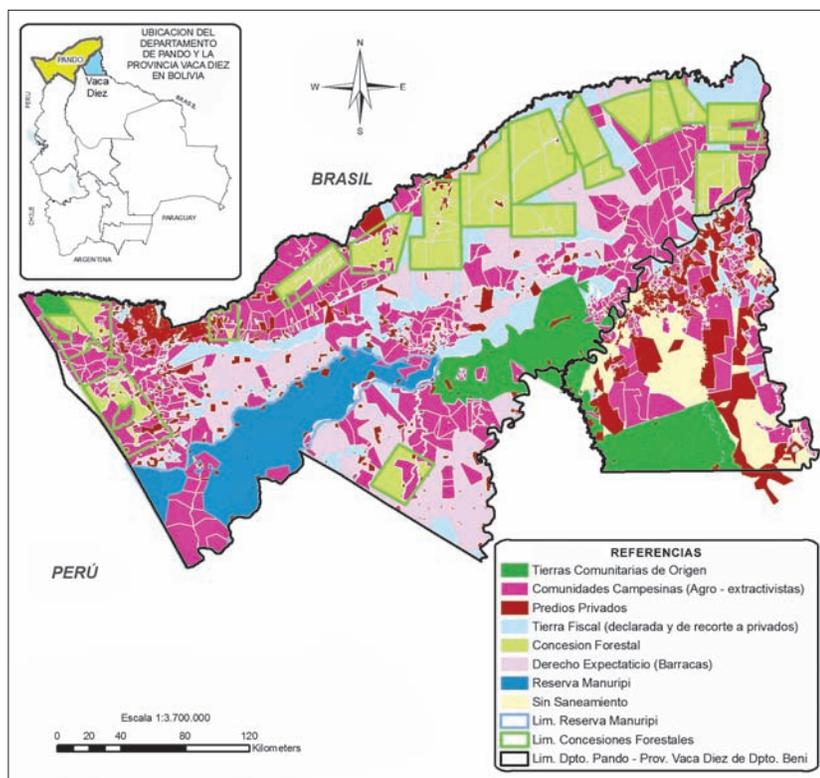
Pese a que el saneamiento ha conseguido formalizar los derechos sobre la tierra (Figura 1), sus resultados finales no están exentos de conflictos. Se han rediseñado los límites de las comunidades sin reconocer plenamente los derechos existentes, lo que podría traer pugnas de límites entre las comunidades (Cronkleton *et al.*, 2009), y todavía existen dos tipos de conflicto sobre la tierra (Urapotina, c.p., 2009). El primero tiene relación con las nuevas demandas por la tierra de personas sin tierra asentadas en las ciudades, demandas en parte alentadas por élites locales interesadas en acumular más tierras a través de comunidades ficticias que podrían beneficiarse de la dotación de tierras fiscales disponibles; y el segundo, tiene relación con las posibilidades de presentarse invasiones a las concesiones forestales sobre todo en algunas zonas colindantes con comunidades.

Con la finalización del saneamiento en el departamento de Pando, por parte del INRA, sólo restaría sanear las propiedades de la provincia Vaca Díez para que este proceso concluya en el norte amazónico. Esto supone que todas las comunidades con derechos en Pando fueron tituladas (159), y las comunidades con tierras faltantes fueron compensadas en algún otro lugar (Figura 2). Además, hasta abril de 2008, un área de unas 527.000 hectáreas fue identificada para su entrega a 98 nuevas comunidades, ya certificadas por el INRA, las cuales están conformadas principalmente por grupos de ex-empatronados con actual residencia en las ciudades (VMT, 2008). Uno de los conflictos del INRA es evitar la doble titulación, puesto que uno de los mayores problemas enfrentados en el proceso de titulación ha sido el comportamiento especulativo de los residentes urbanos para acceder a tierras rurales. Es difícil saber cuáles fueron derechos de propiedad de la tierra adquiridos de forma ilegítima, pues evidencia anecdótica sugiere que existirían comunidades ficticias.

Un factor adicional que complejiza el proceso de distribución de tierras en la región es la creación de nuevos asentamientos rurales por el Viceministerio de Tierras iniciado en la segunda mitad del año 2009. Este plan propone asignar 208.449 hectáreas en cuatro zonas (Santa Rosa, Manuripi, Manu y El Sena) a 67 comunidades, y a un promedio de 57 familias por comunidad. Este plan presupuestó US\$ 21 millones de apoyo para el proceso de dotación, de los cuales US\$ 19 millones estaban destinados para la apertura y mantenimiento de caminos (VMT, 2009). Asimismo, se ha anunciado que los asentamientos estarían constituidos por colonizadores del norte paceño y el Chapare, y que se respetarían las vocaciones de uso del suelo mediante la promoción de la recolección de castaña y el desarrollo de sistemas agroforestales como principales medios de sustento de esta población. Este plan ha tenido bastante

resonancia tanto entre sus defensores como entre sus detractores. Los que se han pronunciado a favor lo han hecho en defensa de mejorar la distribución de tierras, y sus críticos en defensa de la conservación de los bosques. Ninguno de estos dos argumentos ha colocado este programa en su verdadera dimensión. En realidad, se trata de un esfuerzo bastante limitado de entrega de tierras con resultados poco ciertos. Según información del propio gobierno, se estaría distribuyendo alrededor de 75 hectáreas por familia¹⁴, extensión que es bastante reducida para lograr ingresos suficientes que provengan de actividades forestales no maderables como la castaña. Por esta razón, los campesinos de la región demandaron la dotación mínima de 500 hectáreas por familia.

Figura 2
Mapa de derechos agrarios y forestales



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

14 Citado en La Prensa de 12 de agosto de 2009.

La situación de las concesiones y el sector maderero

Las concesiones forestales, por su parte, confrontan dos tipos de situaciones. La primera, asociada con su origen, se debe a que algunas de ellas fueron creadas sobreponiéndose a comunidades. Las concesiones en la frontera con Perú han sido afectadas (por ejemplo, San Martín, Dajer y Asociados, Don Victor) porque las comunidades han demandado sus derechos a la tierra, y otra ha sido recortada (IMAPA S.A.). Otra concesión ha sido también recortada por problemas de superposición con propiedades privadas (Industria Forestal Ltda.). La segunda situación se debe a que algunas concesiones, en el extremo norte de la región, debido al poco control que existe, enfrentan problemas de invasiones (por ejemplo, CIMAGRO, MABET S.A., y CINMA Pando), aunque también se menciona que las concesiones no invierten en la protección de sus áreas y deslindan sus responsabilidades (Suárez, c.p., 2009). Es posible que a futuro se acentúen las invasiones en aquellas zonas de frontera donde el INRA ha establecido nuevos asentamientos, como en la provincia Federico Román. En general, estas empresas representan intereses económicos extra-regionales, fundamentalmente asentados en el departamento de Santa Cruz y La Paz.

No existe información suficiente para determinar cómo los problemas de las concesiones van a afectar el aprovechamiento de madera. Lamentablemente, sólo existe información desagregada por actor de los volúmenes autorizados y no de los efectivamente extraídos (Cuadro 4)¹⁵. Los datos presentados muestran el crecimiento de los volúmenes autorizados en comunidades y propiedades privadas, usualmente a través de la modalidad de PMF en superficies menores a 200 hectáreas. Es posible que la formalización de derechos propietarios hubiese ayudado a la multiplicación de los PMF, al ser la posesión de un título un requisito ineludible para su aprobación por la Superintendencia Forestal. No obstante, información anecdótica sugiere que una porción importante de la madera es extraída informalmente sin PMF. En todo caso, esta información pone también de manifiesto la cada vez mayor subordinación de las comunidades campesinas o indígenas al capital industrial maderero o al capital comercial en la explotación de sus recursos madereros.

15 Es bueno destacar que los volúmenes autorizados no son un buen indicador de la extracción forestal puesto que es común incluir en los censos muchas especies madereras que no son aprovechadas.

Cuadro 4

Producción de madera autorizada y extraída en Pando (miles de m³)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autorizada	172	455	294	531	621	439	330	372
. Comunidades	4	27	18	49	105	113	101	91
. Concesiones	101	335	177	356	347	213	209	257
. Privados	67	94	99	126	168	113	20	24
Extraída	37	22	25	47	84	91	127	155

Fuente: *Elaboración propia con base en informes de la Superintendencia Forestal (SF), 2001-08.*

Las actividades forestales formales tienen lugar principalmente en las zonas donde se mantienen las concesiones, esto es en el noroeste de la región (provincias Federico Román y Abuná), y en el oeste (provincias Filadelfia y Nicolás Suárez), donde, además, algunas comunidades realizan extracción maderera inducida por las empresas concesionarias. La actividad informal maderera tiene lugar en el eje que va de Porvenir a Puerto Rico, acompañando el principal camino de la región, y en la provincia de Filadelfia, colindante con el Perú. La madera de fuentes informales es extraída en cuartones¹⁶, y se destina a las carpinterías instaladas en Cobija y Porvenir, donde es tableada y cepillada. Una parte es absorbida por el sector local de la construcción que se ha ampliado por la expansión urbana y por las obras realizadas por los gobiernos municipales, estimuladas por el crecimiento de sus ingresos. Otra parte se confunde con la madera legal y alimenta los circuitos de exportación establecidos por las empresas madereras con concesiones, puesto que todas estas empresas destinan la totalidad de su madera a los mercados externos.

La forma de operar más frecuente en el sector maderero es que los dueños de aserraderos grandes, que cuentan con cierto capital, habilitan a intermediarios locales, quienes compran la madera de los productores rurales y que usualmente trabajan con recursos propios. Es posible que algunos aserraderos estén operando con capitales proporcionados por grupos brasileiros. Esto hace suponer que existe una oferta regular de madera para una demanda relativamente estable. La Superintendencia Forestal tiene grandes dificultades logísticas para ejercer control, principalmente por falta de medios y personal operativo (Suárez, c.p., 2009). Además, existen mecanismos ya institucionalizados para legalizar la madera de fuentes ilegales, siendo el más común la adulteración de los volúmenes en los Planes Operativos de Aprovechamiento Forestal

¹⁶ Cuartón es la pieza que resulta de aserrar longitudinalmente una tronca.

(POAF), y el tráfico de Certificados Forestales de Origen (CFO) (Gareca, c.p., 2009) para lavar madera de fuentes ilegales, que es no sólo utilizado en la región del norte boliviano sino en todo el país (Andaluz; Mancilla, 2006).

La extracción forestal en la región es bastante selectiva, dirigida a la extracción de las especies más valiosas, principalmente cedro (*Cedrela odorata*), roble (*Amburana cearensis*), y mara (*Swietenia macrophylla*) (Rojas, c.p., 2008). No obstante, esta tendencia está cambiando, puesto que estas especies ya han sido agotadas en muchas áreas, por lo que el interés está en especies como el tajibo (*Tabebuia sp.*), el almendrillo (*Dipteryx sp.*) y la castaña (*Bertholletia excelsa*), pese a que la extracción de esta última está prohibida desde el año 2004¹⁷. La extracción selectiva se debe a los altos costos de transporte para la extracción y traslado de madera a los centros de procesamiento que se encuentran, sobre todo, en La Paz –donde los costos de energía son más bajos– y de allí a los puertos del Pacífico. Los costos representan al menos una cuarta parte del valor de la madera exportada (Giordano, c.p., 2008). La consultora brasilera STCP (2001) estima que, en Bolivia, los costos de transporte –desde la extracción hasta el puerto de exportación– representan un 42% del total.

El crecimiento de los pastos y el hato ganadero

Existen razones para suponer que, en la región, continuas intervenciones de extracción forestal constituyen el paso previo para la conversión de los bosques en pastizales. Al menos este es un fenómeno bastante común que ocurre en otras áreas tropicales (Angelsen *et al.*, 2001; Geist; Lambin, 2001; 2003), y no existen razones para suponer que esta situación ocurra de forma diferente en el norte amazónico de Bolivia.

Adicionalmente, la población bovina en la región ha aumentado sostenidamente de 16.000 a 72.000 cabezas entre 1990 y 2006 (Cuadro 5). La expansión del hato ganadero bovino está siendo alentada en parte por las posibilidades de una mejor integración de la región a través de la mejora del denominado *corredor norte*. Como se analiza más adelante, la expansión de pastizales está inevitablemente alentando la deforestación. Datos sobre existencias de ganado bovino del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) indican que en el período entre 1990 a 2004, el departamento de Pando tuvo las mayores tasas de crecimiento en el país (4,0%), mientras que la tasa nacional era de 2,1%.

17 El artículo 39 del DS. 27572 del año 2004 prohíbe el corte de árboles de goma y castaña.

Cuadro 5

Evolución de la población bovina en el departamento de Pando (miles)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Población bovina	16,0	19,0	24,5	25,3	26,2	47,5	57,1	77,5	72,4

Fuente: Elaboración propia. Los datos de 1990 a 2003 están basados en estimaciones del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA). Desde 2003, la información está basada en el Servicio Nacional de Sanidad Agrícola y Ganadera (Senasag). Las diferencias entre 2002 y 2003 se deben al uso de diferentes metodologías de cálculo.

Las perspectivas de la expansión caminera

Otro factor importante a considerar, como parte de las futuras presiones sobre los bosques, está vinculado con la expansión caminera, sobre todo del corredor norte que une las ciudades de La Paz-Cobija-Guayaramerín, y constituye el ramal este que conecta el eje Perú-Bolivia-Brasil, propuesto por el IIRSA. La mejora de este corredor contribuirá a levantar las barreras que han impedido hasta ahora la expansión de la frontera agrícola. Desde 2005, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha comprometido recursos para este corredor y financiado un estudio de impacto ambiental. Además, en julio de 2008, los presidentes de Bolivia, Brasil y Venezuela firmaron un acuerdo mediante el cual Venezuela contribuiría con US\$ 300 millones y Brasil con US\$ 230 millones para la pavimentación del camino Cobija-Guayaramerín (IIRSA, 2008). Además, el gobierno de Bolivia ha estimado US\$ 243 millones necesarios para la construcción del eje San Buenaventura-Ixiamas-Chive, en una solicitud de fondos a la Corporación Andina de Fomento (CAF) (MPD, 2007).

El estudio de impacto ambiental del corredor norte indica, entre sus principales conclusiones, que la mejora del camino traerá consigo mayores conflictos por la tierra, la aceleración de la extracción informal de madera, y el crecimiento de los pastizales. Otros trabajos también han alertado que la mayor integración económica de la región, no sólo alentará el desarrollo de la actividad extractiva maderera y de la ganadería, sino que podría aumentar el atractivo de otros cultivos agrícolas como el de la soya. Un escenario de futuro, incluyendo la pavimentación del corredor norte y del camino al Pacífico, sugiere que un 80% del aumento de áreas de cultivo, principalmente para soya, se produciría sobre tierras forestales, 11% sobre pastos y 7% sobre áreas agrícolas. Además, más del 80% de esa expansión podría ocurrir en la región del norte de Bolivia (Díaz *et al.*, 2007).

Actualmente, esa discusión es relevante considerando los problemas coyunturales que enfrenta la recolección de castaña durante 2009, cuyos precios se han reducido de forma importante. Esto potencialmente podría llevar a una mayor presión sobre

la tierra de la población que depende del trabajo asalariado en los centros urbanos y la expansión de otros usos del suelo coyunturalmente más atractivos, o la misma extracción forestal. La caída de precios de la castaña está relacionada con una relativa sobreoferta del producto en la cosecha de 2007/08 en relación a la capacidad de absorción del mercado internacional de nueces (García, c.p., 2009), y por la contracción de los mercados internacionales de castaña debido a la crisis económica internacional (Farfán, c.p., 2009) en cerca de la mitad respecto al año anterior, lo que ha estado acompañado por dificultades financieras de las empresas para el inicio de la recolección de castaña (Peña, c.p., 2009). Lo anterior puede tener efectos imprevisibles en la región, como un mayor interés en la madera, o mayores presiones sobre la tierra por la necesidad de obtener medios de subsistencia de la agricultura y, con ello, aumentar la degradación forestal y deforestación en la región.

El aumento incesante de la deforestación

Es posible asumir que la expansión de la extracción maderera está causando la degradación del bosque, y que la ganadería está llevando al aumento de la deforestación. En relación a lo primero, no se tienen estimaciones ciertas sobre cuál sería la magnitud de la degradación de los bosques debido a la intervención de las actividades madereras. En relación a la deforestación, estimaciones pasadas realizadas por la Universidad de Maryland (UMD), complementadas con estimaciones propias, sugieren que la deforestación se ha incrementado en el tiempo en la provincia de Pando y la provincia Vaca Díez. Y es que no podía ser de otra manera porque la mayor parte de las tendencias anotadas contribuyen a aumentar la conversión de uso de los bosques, tendencia que fue contenida durante muchos años por la importancia que han adquirido las actividades extractivas y el relativo aislamiento de la región del resto del país.

Estimaciones realizadas con base en datos de UMD sugieren que la deforestación fue de 10.425 hectáreas en el período 1987 y 2001, y subió a 24,600 hectáreas por año entre 2002-04 (Cuadro 6). Estimaciones propias con base en análisis de imágenes Landsat ETM+ sugieren que la deforestación se ha expandido en el norte amazónico a tasas no observadas en el pasado, alrededor 47.458 hectáreas/año entre 2005 y 2008, y su magnitud acumulada es ya significativa (456.096 hectáreas) (Cuadro 6 y Figura 3). Es preciso anotar que estas estimaciones también incluyen bosques intervenidos con un alto grado de degradación, y se asume que todas las áreas deforestadas permanecen como tales porque no se considera en el análisis la regeneración forestal. Estas tendencias son congruentes con las dinámicas de mayor presión descritas en esta misma sección.

Los datos obtenidos también sugieren que casi una tercera parte de la deforestación habría ocurrido en tierras de comunidades, otro tercio en predios privados, y el resto sobre otras áreas (aunque un 10,8 % de la deforestación se encuentra en tierras en los que existirían algún tipo de derechos propietarios pero en las que aún no se ha finalizado el saneamiento). Por su parte, la conversión de bosques es relativamente menor en las barracas, concesiones y tierras de comunidades indígenas. Es posible asumir que las comunidades campesinas muestren mayor área deforestada porque en muchos casos se han establecido sobre tierras ya intervenidas o han sido compensadas sobre áreas deforestadas previamente. No obstante, se precisa de análisis más detallados para explorar estas dinámicas específicas.

Cuadro 6

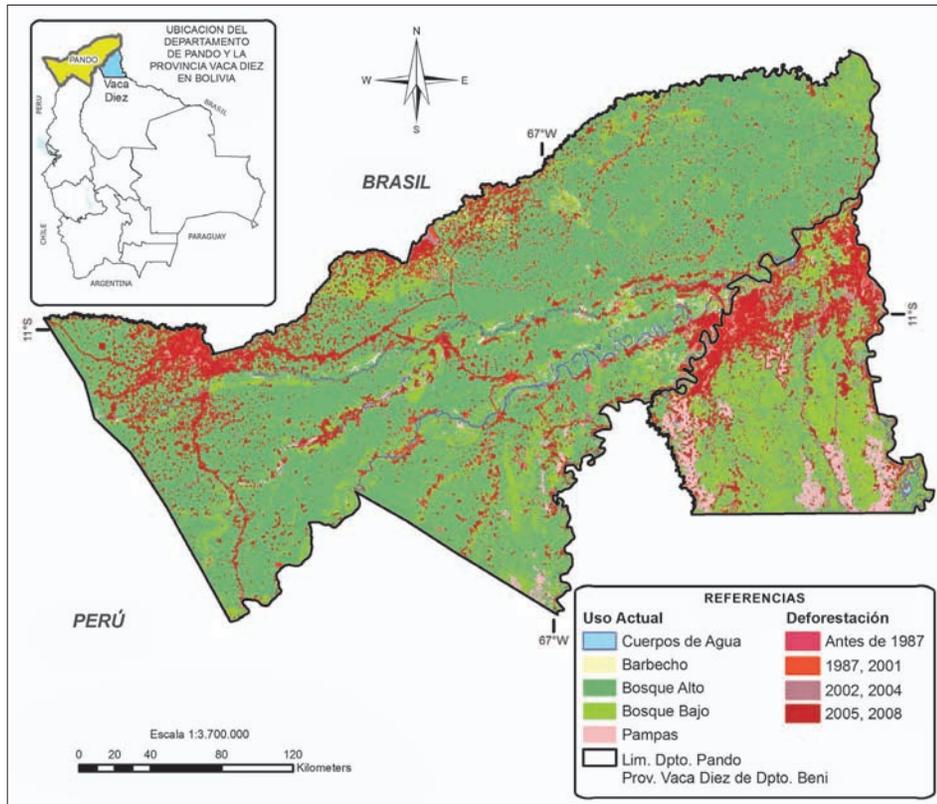
Evolución de la deforestación por tipo de derecho en el Departamento de Pando y la Provincia Vaca Díez del Departamento de Beni

	Deforestación anual (ha/año) (a)			Acumulada a 2008 (ha)	En %
	1987-2001	2002-04	2005-08		
Comunidades campesinas	3.261	8.235	19.768	159.474	35,0
Concesiones forestales	318	575	2.717	17.238	3,8
Áreas con derecho expectatio (barracas) (b)	254	280	1.199	9.771	2,1
Predios Privados	3.772	11.130	13.013	155.665	34,1
Reserva Manuripi	151	58	859	6.601	1,4
Sin Saneamiento (c)	1.186	1.988	4.283	49.034	10,8
Tierra Comunitaria de Origen	744	763	2.255	23.863	5,2
Tierras Fiscales (d)	739	1,572	3.365	34.449	7,6
Total	10.425	24.600	47.458	456.096	100,0

Notas: a) incluye los bosques intervenidos que se encuentran en un alto grado de degradación, y no se considera la regeneración forestal de las áreas deforestadas; b) las superficies de barracas corresponden a las áreas fiscales que no tienen otros derechos; c) el área sin saneamiento corresponde a Vaca Díez; y d) las tierras fiscales corresponden a las declaradas como tales y a las áreas de recorte a privados.

Fuente: La información sobre deforestación desde antes de 1976 hasta 2001, tiene como base estimaciones realizadas por la Universidad de Maryland (UMD). La información sobre deforestación hasta 2008 ha sido estimada por los autores con base en análisis de imágenes Landsat ETM+

Figura 3
Mapa de uso del suelo y deforestación



Fuente: Con base en estimaciones propias a partir de análisis de imágenes Landsat ETM+

5

IMPLICACIONES EN LOS INGRESOS Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Dos son las implicaciones sociales más importantes a explorar como resultado de las tendencias anotadas más adelante. La primera está relacionada con los ingresos de las familias rurales de la región, que dependen de manera significativa del aprovechamiento de los recursos forestales y la agricultura, y la segunda con la distribución de los beneficios económicos de la economía de la castaña en tanto ésta constituye una de las principales actividades económicas de la región y porque envuelve además, a diferentes grupos sociales.

Los ingresos de las comunidades agroextractivistas

En general, las comunidades de la región del norte amazónico de Bolivia dependen en alto grado de actividades de base forestal para la generación de sus ingresos, en la medida en que son comunidades fuertemente articuladas con el mercado, sobre todo a través de la venta de castaña, aunque también a los mercados agropecuarios. Un hecho que destaca claramente en la región está vinculado con las diferencias que existen entre las comunidades, considerando el acceso que tienen a recursos forestales, lo que en alto grado tiene relación con su localización geográfica e incide en sus estrategias de uso de recursos, sobre todo para usos agrícolas y recolección (Stoian; Henkemans, 2000). En general, comunidades que tienen mayor acceso a las áreas forestales y, por lo mismo, a la castaña, tienen ingresos más altos que las comunidades de orientación un poco más agrícola.

Un estudio de CIPCA (2009) distingue entre algunas comunidades de orientación más agrícola (localizadas en las provincias Vaca Diez y Gonzalo Moreno) y otras más extractivista¹⁸. Entre 2007-08, las comunidades de tipo extractivista obtuvieron

18 Estos datos están basados en un levantamiento de información en comunidades localizadas en los municipios de Riberalta, Reyes, Guayaramerín, Gonzalo Moreno, San Lorenzo, San Pedro, El Sena, Ingavi y Villa Nueva,

ingresos (US\$ 4.833) que duplican aquellos de las comunidades agrícolas (US\$ 2.625 en Vaca Diez y US\$ 3.818 en Gonzalo Moreno). La agricultura en las comunidades más agrícolas generó ingresos anuales no superiores a US\$ 900, mientras que los ingresos provenientes de la castaña en las comunidades de orientación más extractivista fueron superiores a US\$ 2.600. Aunque es posible que los altos precios de la castaña en el periodo de referencia hubieran incidido en esos ingresos, todo indica que el acceso a recursos de castaña aumenta de forma importante los ingresos de las familias rurales. De acuerdo a esta misma fuente, la castaña en promedio representa el 55% de los ingresos de las comunidades extractivistas, proporción que sube a 60% si se considera también la extracción maderera. Estas proporciones son de 28% y 30% en Vaca Diez, y 14% y 15% en Gonzalo Moreno.

Datos recolectados por Mattos (2005) en cuatro comunidades cercanas a Cobija, con intervención del proyecto BOLFOR, muestran una situación diferente. Estos indican que de un ingreso promedio total de US\$ 1.819 en el año 2004, únicamente 12% provenían de no maderables, un 30% de productos agrícolas y 44% de actividades no agrícolas ni extractivas, incluyendo trabajo fuera de la finca, actividades comerciales y remesas. Aguilar (2008), utilizando la misma muestra que Mattos (2005), indica que el ingreso promedio en las mismas cuatro comunidades disminuyó a US\$ 1,513 en el año 2006. De éste, 6% proviene de madera, 12% de no maderables, 15% de agricultura, y 42% de ingresos fuera de la finca, entre los más importantes.

Estos números sugieren que se ha mantenido la contribución de la castaña al ingreso familiar, han disminuido los ingresos agrícolas junto con los de fuera de la finca y ha aumentado el ingreso por madera¹⁹. Es importante observar el peso que tienen los ingresos fuera de la finca, aunque los estudios mencionados no detallan esas actividades, y qué porción estaría relacionada con la economía castañera. Sin embargo, y teniendo en cuenta que en la región es la época de zafra de la castaña la que permite la obtención de mayores ingresos suplementarios, es posible inferir que una parte importante de los ingresos extraprediales se originan justamente con la venta de fuerza de trabajo temporal en esta actividad, lo que confirma la importancia

los que fueron agrupados en las zonas de Vaca Diez, Gonzalo Moreno y la zona extractiva. De un total de 83 comunidades, 44 están localizadas en Vaca Diez, 17 en Gonzalo Moreno y 22 en la que fue denominada como la zona extractiva. Como el estudio lo indica, los resultados no representan la realidad de todas las familias campesinas y/o indígenas sino únicamente de la población con la cual trabaja CIPCA.

19 El aumento de los ingresos por madera no es casual puesto que éstas comunidades fueron aquellas intervenidas por el Proyecto Forestal BOLFOR II en Pando. Lo curioso y no explicado constituye la reducción total de los ingresos familiares. No obstante, los datos de referencia discutidos por Aguilar (2008), aunque aproximados, no son iguales a los de Mattos (2005).

de la economía castañera. No obstante, estos datos son poco representativos al estar limitados a cuatro comunidades.

La redistribución de los beneficios de la castaña

Un aspecto complementario tiene que ver con la redistribución de beneficios generados por la economía extractiva castañera, aunque no existen estimaciones confiables y menos aún de tipo longitudinal. Bojanic (2001), con información de 1998, indica que del valor total generado en la economía de la castaña, el 28% es retenido por campesinos y zafreros, un 7% por los barraqueros y un 10% por los beneficiadores, entre otros. Por su parte, Montero y Poveda (2003) señalan que en el país se queda únicamente 25% del valor total generado cotizado en los mercados europeos, y sólo el 8% del valor retenido en el país es distribuido entre zafreros asalariados y recolectores campesinos. Esto indica que, al igual que en otros mercados, sólo una pequeña proporción del valor final del producto es apropiado en las zonas de producción, y de éste únicamente una parte es capturada por los productores de la materia prima. Aunque una parte pequeña del valor total de la producción se queda con los productores, como ya se señaló, ellos logran ingresos importantes con la recolección y venta de castaña, los mismos que son más altos que en otras actividades.

Adicionalmente, además de los productores campesinos e indígenas y barraqueros, también una parte de los zafreros que se emplean temporalmente en esta actividad, mayormente residentes urbanos, dependen en importante grado de la recolección de castaña, aunque, como se sabe, una parte de los campesinos también se emplean como cosechadores de temporada o zafreros en las barracas una vez que culminan la recolección de castaña en sus predios, aunque no existen estudios con información más detallada. Es posible que la reducción de los precios recibidos por la castaña durante la zafra de 2009 tenga implicaciones en la reducción del valor total generado por la economía castañera y, por consiguiente, en los ingresos obtenidos por los diferentes actores. De acuerdo a información de precios obtenida en la región, los precios nominales de la castaña se han reducido de 0,64 a 0,27 US\$/kg en los años 2008 y 2009, lo que representa un descenso significativo, aunque éstos son todavía mayores a los precios recibidos en 2003 (0,19 US\$/kg).

Son todavía inciertas las implicaciones que esta caída de precios podría tener en la industria de la castaña y, sobre todo, en las estrategias de los diferentes grupos que dependen de estos ingresos. Las comunidades agroextractivistas –al menos las que tienen mayores recursos forestales– son vulnerables a cambios en los mercados forestales porque ello puede llevar a reducciones significativas de sus niveles de ingreso

familiar. También lo son los zafreros asalariados de la castaña y los obreros de las plantas beneficiadoras los que sufren el mayor impacto de esta caída de precios pues sufren o el despido por el cierre de operaciones de barracas o establecimientos fabriles o ven reducidos sus salarios que son las variables de ajuste que utilizan barraqueros y empresarios industriales en periodos de crisis.

6

LAS RESPUESTAS DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

En el último tiempo ha crecido el interés por el desarrollo del norte de Bolivia, lo que se debe no sólo a la mayor integración de la región, sino también y fundamentalmente, debido a su creciente influencia en la política boliviana dadas sus implicaciones en la representación parlamentaria. El análisis del origen y evolución de las disputas entre el oficialismo y la oposición en la región excede el interés de este trabajo. Sin embargo, la nueva coyuntura política ha traído consigo la elaboración de planes o propuestas de desarrollo, entre ellos, uno elaborado por la Prefectura del Departamento de Pando (SDP, 2007) y otro elaborado por el Ministerio de la Presidencia (2009). Este último estaría basado en propuestas realizadas por diferentes actores que participaron en dos foros de discusión sobre el desarrollo del norte amazónico, los que fueron promovidos por el gobierno nacional denominados: “Por el Desarrollo Integral y Productivo de la Amazonía”²⁰. Un resumen de estos dos planes se ofrece en los cuadros 8 y 9, con énfasis en aquellas acciones vinculadas con la gestión territorial y de recursos naturales, y el apoyo a la producción.

La evolución de la inversión pública

Un tema importante a destacar es que los recursos públicos regionales se han multiplicado de forma notoria en los últimos tres años, alcanzando la suma de US\$ 50 millones en 2007 (Cuadro 7)²¹. Mientras tradicionalmente una parte importante de la inversión ha sido dirigida a los servicios sociales (por ejemplo, educación, salud

20 Estos foros fueron promovidos por la Unidad de Desarrollo Integral Amazónico (UDIA) del Ministerio de la Presidencia. El primero de estos foros tuvo lugar en Guayaramerín, Beni, en junio de 2007, y el segundo en Cobija, Pando, en julio de 2008.

21 Esto se ha debido principalmente al aumento de las rentas forestales producto de la nacionalización de las actividades petroleras y del aumento en los precios del petróleo.

y saneamiento básico), una suma importante de la inversión en el año 2007 se ha destinado a caminos (US\$ 18,7 millones). Esto porque tanto la Prefectura de Pando como los municipios han concentrado su interés en financiar obras de infraestructura, particularmente la red caminera principal y algunos caminos vecinales. Como se ha visto, el gobierno nacional es también un firme proponente de la necesidad del desarrollo caminero en los marcos propuestos por el IIRSA.

Cuadro 7

Inversión pública en el departamento de Pando (En miles de US\$)

	1990	1995	2000	2005	2007
Transporte	284	815	5,873	628	18,730
Agropecuario	0	46	436	1,676	4,009
Servicios sociales	332	881	4,464	7,803	13,394
Otros sectores	1.101	1.877	2.947	2.734	14.451
Total	1.717	3.619	13.720	12.841	50.585

Fuente: *Elaboración propia con base en Anuario Estadístico UDAPE (2008).*

Pese a que se han destinado importantes recursos a la región, éstos no necesariamente han seguido lo establecido en los planes de desarrollo mencionados puesto que los criterios de asignación del gasto tienen una influencia política muy fuerte y están guiados por la necesidad de atender demandas inmediatas. Es decir, más que una asignación estratégica del gasto, usualmente se lo utiliza para reforzar las redes de prebendalismo, más aún en un contexto político de alta confrontación. Por eso mismo, es bastante difícil analizar cuáles han sido los criterios que han justificado las decisiones de la inversión pública hasta ahora, para determinar los niveles de participación social en esas decisiones. En general, existe muy poca transparencia en todos los niveles (municipal, departamental y nacional) sobre cómo se priorizan las inversiones públicas y a quienes benefician. Así, en los actuales proyectos en ejecución denominados *proyectos especiales*, con apoyo del gobierno central, se encuentran acciones desde la construcción de postas sanitarias, núcleos educativos y complejos deportivos, hasta proyectos de apoyo a la actividad agroforestal y granjas para la cría de animales (Ministerio de la Presidencia, 2009).

Los planes de desarrollo para la región

Los énfasis de los planes departamentales formulados para la región son relativamente diferentes. Mientras que el realizado por la Prefectura del Departamento

de Pando (antes de su intervención por el gobierno central) presenta una lista amplia de objetivos de política, con pocos esfuerzos de priorización, éstos no necesariamente se traducen en acciones concretas que aseguren al cumplimiento de las metas previstas, sobre todo en lo que hace al fomento del desarrollo productivo, la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales. Por su parte, el llamado plan de emergencia del gobierno nacional hace un mayor énfasis en la promoción de actividades productivas de las comunidades agroextractivistas e indígenas, aunque mediante la implementación de acciones cuyo impacto es relativamente dudoso. Además, este último plan enfatiza la presencia estatal para impulsar el desarrollo industrial, caminero y energético de la región. Sin embargo, ambos planes comparten el interés de promover actividades más diversificadas, de estimular el desarrollo de la agricultura y el sector forestal, y del turismo comunitario, todo ello facilitado por una mejor red caminera, y servicios financieros y técnicos.

Las diferencias de enfoque son importantes en los dos planes mencionados. Mientras el discurso subyacente del Plan de la Prefectura (2007) enfatizaba en hacer posible la mejora de la competitividad económica de la región, los supuestos de desarrollo del Ministerio de la Presidencia (2009) descansan en la necesidad de generar mayor valor agregado en la región con base en los recursos naturales. Por lo mismo, entre sus acciones inmediatas se plantea la necesidad de favorecer el desarrollo industrial mediante la instalación de cuatro empresas estatales estratégicas que, en teoría, servirían para articular los complejos productivos de la castaña, madera, frutas tropicales y goma, los que serían puestos en marcha con un fondo asignado de alrededor US\$ 13 millones²². Además, en la perspectiva del Gobierno Central, se hace necesario avanzar en la integración caminera de la región y en el desarrollo de una estrategia de producción energética con base en los recursos hídricos, lo que indudablemente es consistente con su visión de los polos de desarrollo²³. Sin embargo, esto no es nuevo porque el Plan de la Prefectura (2007), dentro de su propuesta de gestión territorial, menciona también la necesidad de fomentar polos de desarrollo.

22 Cf. Bolpress “Crean la Empresa de la Almendra, la primera del complejo industrial estatal en la Amazonía” (29 julio 2009). <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009072907>

23 Existe una discusión bastante activa sobre los impactos y beneficios reales que una política de integración caminera y de desarrollo energético tendría para la región.

Cuadro 8
Plan de Desarrollo Departamental de Pando (2008-2015)
Prefectura del Departamento de Pando, 2007

Políticas	Acciones
Planificación y ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un plan concurrente de Ordenamiento Territorial • Consolidar una red de ciudades intermedias y fronterizas • Desarrollo de asentamientos en zonas fronterizas
Fortalecimiento del sector productivo forestal y de otros productos del bosque	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las ASL bajo planes de manejo, certificación y control • Promover el desarrollo de cadenas de valor • Promocionar emprendimientos, consorcios y formas asociativas privado-comunitarias • Fortalecer las asociaciones de productores en comunidades campesinas e indígenas • Desarrollar un programa de bio-comercio en el departamento
Fortalecimiento y mejoramiento del sistema productivo agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar la producción agropecuaria tradicional • Implementar los sistemas multi-estratos en áreas degradadas y deforestadas
Fomento al desarrollo y promoción del turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Construir obras públicas de manera diferenciada en zonas prioritarias • Fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo sostenible • Fomentar el desarrollo de productos turísticos con identidad cultural amazónica • Fomentar el turismo comunitario campesino e indígena, con base a emprendimientos de asociaciones productivas y MYPES
Promoción del desarrollo productivo, industrial, comercial y servicios productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y fomentar servicios para la exportación e importación • Establecer incentivos para fomentar emprendimientos productivos • Programar la producción con base en las características de la demanda • Crear un fondo de fomento a la investigación científica e innovación • Fomentar la ampliación y acceso a los servicios financieros • Establecer e implementar una agenda común interinstitucional pública y privada para el fomento al desarrollo productivo departamental
Conservación de los recursos naturales y la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un programa de control a los incendios forestales • Promocionar y fomentar el uso sostenible de productos de la biodiversidad • Establecer un sistema departamental de venta de servicios ambientales • Establecer un programa y sistema de manejo de cuencas hidrográficas • Recuperación de áreas deforestadas
Fortalecimiento del monitoreo, regulación y control del manejo de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el desarrollo empresarial con responsabilidad social y ambiental • Consolidar un sistema departamental de evaluación de impacto ambiental • Descentralizar las funciones de las instituciones públicas vinculadas con el sector forestal y control ambiental • Apoyar en la gestión territorial a los pueblos indígenas y comunidades campesinas

Fuente: Elaborado por los autores con base en Secretaría de Planificación, Prefectura de Pando (2007).

Cuadro 9

Plan estratégico de emergencia: Hacia el desarrollo integral del departamento de Pando. Ministerio de la Presidencia, 2009

Políticas	Acciones
Organizar los asentamientos humanos de la región	<ul style="list-style-type: none"> • Titulación de tierras • Adopción de modelos de producción agropecuaria sostenida • Provisión de servicios básicos • Protección de recursos naturales
Incrementar la producción agropecuaria y forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de asistencia técnica para la producción agropecuaria y forestal • Creación de centros de asistencia técnica e investigación, crediticia, de mercadeo y suministro de insumos
Incrementar la producción de pesca artesanal para el consumo humano	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización racional de los ríos • Mejoramiento de las técnicas de pesca artesanal otorgando estímulos y créditos • Incentivo al desarrollo de pisci-granjas • Apoyo a los trabajos de investigación sobre el sector pesquero
Reorientar la producción pecuaria	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de modelos apropiados de explotación de ganado vacuno y especies menores, aves y peces • Establecimiento de unidades demostrativas para crianza de animales menores, empleando tecnologías adecuadas y controles sanitarios
Mejoramiento de la infraestructura de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y mejoramiento de caminos vecinales • Construcción y mejoramiento de carreteras troncales y aeropuertos • Expandir y mejorar las facilidades de navegación fluvial
Programar y ejecutar la provisión de servicios básicos a la región	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de oficinas y sucursales con autonomía y capacidad operativa de las principales entidades nacionales que prestan servicios de educación, salud, saneamiento y vivienda
Proteger y mejorar las comunidades indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de programas de legalización, ampliación y defensa de reservas indígenas • Dotación de infraestructura, especialmente vías y servicios básicos esenciales • Establecimiento de granjas integrales, individuales o comunitarias, con asistencia técnica y financiera
Mejorar las relaciones comerciales del departamento con otras regiones del país	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la producción y productividad regional en rubros que permitan sustituir importaciones y/o desarrollar mercados externos • Implementar una reglamentación ágil de intercambio con el interior del país y el intercambio fronterizo
Definir políticas y estrategias sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Para asegurar el suministro a la energía eléctrica • Para promover la transformación de la estructura agraria • Para fomentar el turismo y turismo comunitario • Para estimular la transformación industrial con valor agregado • Para promover la vertebración caminera interna y externa
Implementar acciones inmediatas	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación productiva y maximización del valor agregado: instalación de planta beneficiadora de almendra, Empresa Forestal Boliviana, y de unidades productivas para el manejo del lagarto • Desarrollo energético a través del incremento de la capacidad instalada de generación energética, estudios para pequeñas centrales hidroeléctricas, tendido de líneas de tensión para atender poblaciones, estudio para la central hidroeléctrica de Cachuela Esperanza

Fuente: Elaborado por los autores con base en información del Ministerio de la Presidencia (2009).

Los temas ausentes en la discusión

Lo que debería estar en discusión son las formas a través de las cuales deberían implementarse esos planes y las sinergias institucionales a lograr entre los diferentes niveles de gobierno, además de la necesidad de contar con mecanismos de participación social y de control para la rendición de cuentas, largamente discutidos en el pasado pero que no han logrado establecerse en el norte amazónico. Hasta ahora, el mayor énfasis en los caminos, que quizás son las inversiones con mayores posibilidades de concretarse, va a traer importantes desafíos para el gobierno sobre la conservación de los recursos forestales, y sobre todo para la mantención de la economía de la castaña, lo que además puede implicar que estas inversiones tiendan a alentar una mayor concentración de tierra y bosques y, por consiguiente, del excedente económico. No es posible suponer que la conclusión del proceso de saneamiento en Pando resuelva el problema de la tierra.

Los conflictos por la tierra todavía seguirán presentes en la región por una doble vía, y todo hace pensar que no serán resueltos en el corto plazo. Por una parte, estos conflictos se mantendrán por la vía de las políticas públicas que intentan tímidamente distribuir las tierras fiscales disponibles para nuevos asentamientos, coincidiendo con las políticas de tierras del Gobierno Nacional, las mismas que son resistidas por las élites barraqueras locales. Por otra parte, los problemas de la tierra serán alentados por la influencia de los mercados. En la medida en que se formalicen derechos propietarios y crezca el interés en actividades forestales, de conservación o agrícolas, existe la posibilidad de una expansión más acelerada de los mercados de tierras y con ello de una posible reconcentración de la propiedad de la tierra. Las políticas de tierras mantienen una concepción relativamente ingenua al suponer que la titulación colectiva inhibirá a los mercados de tierras.

Finalmente, desde la perspectiva de las políticas no queda claro cómo se van a enfrentar las nuevas tendencias que se vislumbran en el horizonte y que van a afectar sustancialmente al desarrollo regional, como la expansión del aprovechamiento informal de madera y la expansión de la ganadería, ambos fomentados por el crecimiento de la red caminera, en un escenario de grandes debilidades institucionales para implementar esfuerzos de gestión territorial más efectiva. Tampoco están claros los mecanismos a utilizarse para apoyar el sostenimiento de la economía castañera en una coyuntura económica adversa y los incentivos y mecanismos de fomento para promover iniciativas de manejo forestal, integral o múltiple, como parte del desarrollo

de una economía regional más diversificada, cuyo crecimiento descansa en la mayor generación de valor agregado. Las propuestas mencionadas presentan pocos elementos innovadores para enfrentar estos desafíos y, como en el pasado, no dejan de ser sólo enunciados de buenas intenciones.

CONCLUSIONES

Este trabajo hace un recuento de la trayectoria de la economía extractiva forestal en el norte amazónico boliviano en los últimos 20 años, la que se ha consolidado como la actividad económica más importante en la región, y discute los principales factores que han hecho posible la persistencia de la economía castañera e institucionalidad barraquera, aunque en un contexto de importantes transformaciones. La crisis de la barraca tradicional hacia mediados de los años ochenta ha sido el disparador de una serie de cambios que han sucedido en la economía castañera, el acceso a la tierra y las relaciones de poder en la región, las que actualmente se traducen también en transformaciones importantes en el paisaje regional vinculadas al reacomodo del control del territorio por comunidades, barraqueros y propietarios privados, que resultan en nuevas presiones con impactos en el uso del suelo. Estas tendencias, no obstante, están siendo influenciadas por dinámicas regionales mayores de integración caminera y expansión de fronteras, que no son abordadas en este trabajo.

Los principales cambios ocurridos en la economía castañera están asociados al arribo de capitales de fuera de la región, los que estuvieron dirigidos a desarrollar la industria del beneficiado y, de esa manera, apropiarse una mayor parte de las rentas forestales por la exportación de la castaña. Lo anterior también ha llevado, en cierto sentido, a reordenar las relaciones del poder regional por la presencia de un grupo industrial más influyente en la economía. Estos reacomodos también fueron afectados por las disputas sobre la tierra entre campesinos e indígenas con barraqueros que han resultado en una nueva configuración territorial de derechos sobre la tierra con la conclusión del saneamiento agrario. Pese a los importantes avances, resultado del saneamiento, todavía permanecen algunos problemas irresueltos en relación a la tierra, sobre todo aquellos vinculados con la definición de derechos internos, disputas por límites entre comunidades y, sobre todo, tensiones entre comunidades y barracas, o

concesiones forestales. La debilidad de las agencias públicas para promover una mejor gestión territorial hace suponer que estos problemas no van a resolverse en el futuro próximo, con consecuencias para la conservación del bosque.

La institucionalidad barraquera también ha sufrido cambios, pues ahora descansa en la compra de fuerza de trabajo estacional durante la zafra, con lo que prácticamente se han extinguido las antiguas formas de presión extraeconómicas aplicadas para retener la fuerza de trabajo de manera permanente en las barracas. En este sentido, las relaciones capitalistas de producción se presentan cada vez más nítidas a pesar de la persistencia del habilito (como forma de adelanto de pago en especie), que se reproduce por las características de la región donde es todavía inimaginable la presencia de un mercado que permita el uso del dinero para el abastecimiento de artículos de primera necesidad para los trabajadores que se internan en el bosque. Como se ha dicho, el capital industrial y la industria del beneficiado consiguió apropiarse de la institucionalidad barraquera para asumir el control de la economía castañera y, con ello, amortiguar los posibles efectos de la transformación en la tenencia de la tierra en la provisión de materia prima. Aunque las comunidades han logrado formalizar sus derechos de propiedad sobre la tierra, lo que ha llevado al cambio en la composición de la oferta de castaña que ahora es compartida con las barracas, éstas mantienen todavía una concentración importante de la tierra y de los recursos del bosque. En este sentido, si bien las comunidades, antiguas y emergentes han accedido a un mayor control territorial de los recursos del bosque, deben enfrentar las condiciones que imponen el capital industrial y el capital comercial en el mercado de materias primas.

Sin embargo, algunas tendencias amenazan la economía de la castaña y su andamiaje institucional. Ellas tienen que ver con la expansión de la extracción maderera informal y el avance de la ganadería, actividades que, además, no necesariamente se caracterizan por generar volúmenes significativos de empleo. El avance de la extracción maderera está provocando el aumento de la degradación de los bosques de la región y, en parte, alentando también la conversión de los bosques en otros usos del suelo. La extracción maderera no sería motivo de preocupación si se realizara de forma sostenible, pero buena parte de las intervenciones forestales son informales y se producen de forma desordenada. Lo que es más serio es que la deforestación ha aumentado bastante en el norte amazónico durante los últimos años, principalmente debido a la expansión de la siembra de pastos para la producción de carne. Esta expansión puede deberse también a la necesidad de algunos de justificar derechos propietarios, sobre todo en los predios privados frente al saneamiento de tierras. Las estimaciones realizadas muestran que todos los actores tienen responsabilidad en la conversión de bosques, aunque se

precisa de análisis más detallados sobre las razones que llevan a los diferentes actores a cambiar el uso del suelo.

Un factor de coyuntura, cuya incidencia es todavía incierta, constituye la caída del precio de la castaña, lo que puede también contribuir a la transformación de los paisajes forestales. Por ejemplo, cambios en la rentabilidad de la castaña pueden afectar las decisiones de uso de recursos de las comunidades campesinas y de los barraqueros, y aumentar su interés en la extracción de madera. Al respecto, el grupo social más afectado por la caída de precios de la castaña son los trabajadores fabriles de las beneficiadoras y zafreros recolectores por su dependencia de los ingresos provenientes de este sector. Además, los menores ingresos que estas poblaciones puedan obtener por actividades urbanas puede llevar a aumentar las presiones sobre la tierra como fuente de obtención de ingresos de subsistencia. Sin embargo, no parece presentarse un escenario de crisis de la economía de la castaña beneficiada a nivel mundial que implique un cambio drástico para la economía de la región, tal como ocurrió con la crisis de la goma, que terminó transformando drásticamente estructuras económicas y sociales que pervivieron durante décadas en el pasado.

Es posible que la economía castañera haya llegado a su punto más alto de crecimiento ayudada por condiciones excepcionales de precios en el mercado internacional en los últimos años y que haya permitido ingresos extraordinarios para varios de los actores involucrados en la cadena de valor de este producto y fundamentalmente para los industriales. No obstante, la economía de la castaña contiene todavía características que la hacen altamente vulnerable a la dinámica de los mercados externos. En ese orden, mayores inversiones en la expansión caminera, sin acciones dirigidas a mejorar la gestión sustentable de los territorios, pueden constituir una amenaza para el sostenimiento de la economía de la castaña, aunque todavía está en duda si una mayor diversificación de la economía rural regional sería una amenaza sobre esta economía o ayudaría a mantenerla.

La literatura revisada en este trabajo sugiere que en la medida en que crezca la rentabilidad de los usos no forestales del suelo se reducirán las posibilidades de reproducción de la economía forestal extractiva y que, aparentemente, el sostenimiento de la economía extractiva sólo será posible en tanto los bosques proporcionen beneficios económicos mayores o se cuente con agencias estatales fuertes para hacer cumplir las regulaciones forestales y de uso del suelo. Promover un manejo forestal integral o múltiple del bosque podría ser un avance en esa dirección, aunque existen dudas sobre las posibilidades que estos sistemas de manejo puedan implementarse en la práctica. En esa dirección, es poco probable que la economía de la castaña, por sí sola, permita

sostener el desarrollo regional a futuro, por lo que la diversificación de la economía también podría hacer posible mantener la contribución de la economía castañera a futuro pero con reglas claras de gestión territorial. No obstante, para que eso suceda se precisa de instituciones estatales fuertes y de acuerdos entre los actores sociales. Es poco previsible que esto ocurra en el corto plazo.

En los discursos sobre desarrollo vigentes en la región, se advierte la incorporación de una fuerte visión ambientalista que basa fuertemente el desarrollo de la región en actividades de base forestal (maderables y no maderables) y el turismo, así como los servicios ambientales del bosque. No obstante, en paralelo, se observan acciones que van en dirección contraria a los planes o discursos, por lo que existe una perplejidad bastante grande sobre el rumbo de las políticas públicas en la práctica. Las decisiones de inversión más importantes están vinculadas con la construcción de caminos, sobre todo las destinadas a concretar los corredores bioceánicos a través del territorio de esta región, especialmente debido a la influencia externa del gobierno brasileiro. Otras decisiones de política, sobre todo las vinculadas con el sector forestal, han sido bastante relegadas pese a que los planes de desarrollo formulados han ofrecido recursos para facilitar el desarrollo regional con base en los recursos del bosque. Todavía está por verse cuánto se quedará en discurso y cuánto se convertirá en realidad. El repaso a las trayectorias del desarrollo realizado en estos documentos sugiere que no se puede concebir el futuro sin detenerse a considerar las herencias del pasado.

Bibliografía

- Agrawal, A. 2005. *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- AGUILAR, F. 2008. *Ingresos Familiares en Organizaciones Forestales Comunitarias y Sociales asistidas por BOLFOR II: Un estudio comparativo entre 2004 y 2006*. Santa Cruz, Bolivia: Proyecto BOLFOR II.
- Allegretti, M. H. 1994. "Policies for the Use of Renewable Natural Resources: The Amazon Region and Extractive Activities". In: *Extractivism in the Brazilian Amazon: Perspectives on Regional Development*, eds. M. Clüsener-Godt and I. Sachs. Paris: UNESCO.
- Alston, L. J.; Libecap, G. D.; Mueller, B. 1999. *Titles, conflict, and land use: the development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Andaluz, A.; Mancilla, R. 2006. Análisis preliminar nacional sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación en el sector forestal de Bolivia. Washington, DC: The World Bank.
- Andersson, K. 2002. *Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers, January 28, 2002*. Washington, D.C.: Natural Management Resources-World Bank.
- Angelsen, A.; Van Soest, D.; Kaimowitz, D.; Bulte, E. 2001. "Technological Change and Deforestation: A Theoretical Overview". In: *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*, eds. A. Angelsen and D. Kaimowitz. New York: CABI Publishing.
- Assies, W. 1997. *Going nuts for the rainforest: non-timber forest products, forest conservation, and sustainability in Amazonia*. Amsterdam: Thela Publishers.
- Bojanic, A. 2001. *Balance is Beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forest of the Bolivian Amazon. PROMAB Scientific Series No. 1*. Netherlands: CIFOR, University of Utrecht and PROMAB.

- Bunker, S. G. 1985. *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Chomitz, K. 2007. *Overview at loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests*. Washington, DC: The World Bank.
- Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). 2009. "Indicadores económicos de la economía campesina indígena amazónica. Período 2007-2008". Riberalta: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Collao, R. 2004. "Plan Estratégico Integral de la Cadena Productiva de la Castaña". La Paz: Unidad de Competitividad, Ministerio de Desarrollo Sostenible.
- Cronkleton, P.; Pacheco, P. *Changing Policy Trends in the Emergence of Bolivia's Brazil Nut Sector*". In: *Non-Timber Forest Products Policy: frameworks for the management, trade and use of NTFPs*, ed. S. Laird. London: Earthscan. (En prensa).
- Cronkleton, P.; Pacheco, P.; Ibargüen, R.; Albornoz, M. 2009. Reformas en la tenencia forestal en Bolivia: La gestión comunal en las tierras bajas. La Paz: CIFOR/CEDLA.
- Díaz, M. D. C.; Reid, J.; Soarez, B.; Kaufmann, R.; Fleck, L. 2007. *Efeitos de projetos de infraestrutura de energia e transportes sobre a expansão da soja na bacia do rio Madeira*. La Paz, Bolivia: Conservation Strategy Fund.
- Dove, M. 1994. "Marketing the Rainforest: 'Green' Panacea or Red Herring". Honolulu, United States: East-West Center (EWC).
- Escóbar, S.; Hurtado, G.; Reyes, M.; Rojas, W. 2008. Sin tiempo para soñar. Situación de los niños y niñas, adolescentes y sus familias en la zafra y el beneficiado de la castaña. La Paz, Bolivia: UNICEF, HIVOS, Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social, Real Data.
- Fifer, J. V. 1970. The Empire Builders: "A History of the Bolivian Rubber Boom and the Rise of the House of Suarez". *Journal of Latin American Studies* 2 (2):113-146.
- Gamarra, M. d. P. 2007. Amazonia norte de Bolivia. Economía Gomera 1870-1970. La Paz, Bolivia.
- García-Fernández, C.; Ruiz-Pérez, M.; Wunder, S. 2007. *Is multiple-use forest management widely implementable in the tropics? Forest Ecology and Management* 256 (7):1468-1476.
- Geist, H. J.; Lambin, E. F. 2001. *What Drives Tropical Deforestation? A Meta-Analysis of Proximate and Underlying Causes of Deforestation Based on Subnational Case Study Evidence*". Lucc Report Series No. 4. Lucc. Belgium, Louvain-la-Neuve: IHDP, IGBP.
- Giacoman, D.; Rojas, B. 2009. Estructura de clases sociales en el beneficiado de castaña. La Paz, Bolivia: CEDLA.

- Guariguata, M. R.; Cronkleton, P.; Shanley, P.; Taylor, P. L. 2008. *The compatibility of timber and non-timber forest product extraction and management*. *Forest Ecology and Management* 256 (7):1477-1481.
- Guzmán, I. 2007. Saneamiento de la tierra en 6 regiones de Bolivia 1996-2007. La Paz, Bolivia: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Hecht, S. 1993. *The logic of livestock and deforestation in Amazonia*. *Bioscience* 43 (10):687.
- Hecht, S.; Cockburn, A. 1989. *The fate of the forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon*. London: Verso.
- Homma, A. K. O. 1994. "Plant Extractivism in the Amazon: Limitations and Possibilities". In *Extractivism in the Brazilian Amazon: Perspectives on Regional Development*, eds. M. Clüsener-Godt and I. Sachs. Paris: UNESCO.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). 2008. *Presidents sign agreement to boost 'Northern Corridor', Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America*, Mayo 2009 2008 [cited. Available from www.iirsa.org/BancoConocimiento/N/noticia_corredor_norte_bolivia/noticia_corredor
- Kaimowitz, D.; Angelsen, A. 1998. *Economic Models of Tropical Deforestation: A Review*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Killeen, T. 2007. "A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure of South America" (IIRSA). In: *Advances in Applied Biodiversity Science. No. 7*. Washington D.: Conservation International.
- Kusters, K.; Achdiawan, R.; Belcher, B.; Pérez, M. R. 2006. *Balancing Development and Conservation? An Assessment of Livelihood and Environmental Outcomes of Nontimber Forest Product Trade in Asia, Africa, and Latin America*. *Ecology and Society* 11 (2):20.
- Lambin, E. F.; Geist, H. J. 2002. *Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation*. *Bioscience* 52 (2):143-150.
2003. *Regional Differences in Tropical Deforestation*. *Environment* 45 (6):22-36.
- Llanque, V. E. 2006. "Forest product extractions, migration and deforestation in the Northern Bolivian Amazon". In: *The social ecology of tropical forests: migration, populations and frontiers*, eds. W. d. Jong, L. Tuck-Po and A. Ken-ichi. Kyoto, Japan: Kyoto University Press, Trans Pacific Press.
- Mattos, J. 2005. "Análisis de ingresos familiares de las OFCS que reciben asistencia del Proyecto BOLFOR II". Santa Cruz, Bolivia: BOLFOR II.
- Mery, G.; Alfaro, R.; Kanninen, M.; Lobovikov, M. 2005. *Forests in the global balance: changing paradigms*. *IUFRO World Series Volume 17*. Vienna, Austria: International Union of Forest Research Organizations (IUFRO).

- Ministerio de Asuntos Campesinos Indígenas y Agropecuarios (MACIA). 2003. Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena productiva de la castaña. La Paz: Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Ministerio De La Presidencia. 2009. Plan estratégico de emergencia: Hacia el desarrollo integral del departamento de Pando. La Paz: Ministerio de la Presidencia, Unidad de Desarrollo Integral de la Amazonía
- Montero, L.; Poveda, P. 2003. Ser castañero: Cadena productiva y condiciones laborales de la industria de la castaña en Riberalta. La Paz, Bolivia: CEDLA.
- Montes De Oca, I. 1989. Geografía y recursos naturales de Bolivia. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- MPD. 2007. Propuesta país a la Corporación Andina de Fomento (CAF). La Paz: Gobierno de Bolivia, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ormachea, E. 1985. Explotación de goma y castaña y mercado de trabajo en la región del noroeste. La Paz: CEDLA (no publicado).
1987. Beni y Pando: Latifundio y minifundio en el norte boliviano. La Paz: CEDLA.
- Ormachea, E.; Fernández, J. 1989. Amazonia boliviana y campesinado. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Ostrom, E. 1999. *Self-governance and forest resources. Occasional paper N° 20*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Pacheco, P. 2000. Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia. Santa Cruz, Bolivia: CIFOR/BOLFOR.
1998. Pando: “Barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales”. In: *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*, eds. P. Pacheco and D. Kaimowitz. La Paz, Bolivia.
1992. Integración económica y fragmentación social: el itinerario de las barracas en la Amazonia boliviana. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Pavez, I.; Bojanic, A. 1998. El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.
- Rodrigues, A.; Ewers, R. M.; Parry, L.; C. S. Jr., Veríssimo, A.; Balmford, A. 2009. *Boom-and-Bust Development Patterns Across the Amazon Deforestation Frontier. Science* 324 (12):1435-1437.
- Schmink, M.; Wood, C. H. 1992. *Contested Frontiers in Amazonia*. New York: Columbia University Press.

- Schneider, R. 1995. *Government and the Economy on the Amazon Frontier*. World Bank Environment Paper No. 11. Washington D.C.: The World Bank Group.
- Secretaría Departamental de Planificación (SDP) 2007. Plan de Desarrollo Departamental de Pando 2008-2015. Cobija, Bolivia: Secretaría Departamental de Planificación, Prefectura del Departamento de Pando.
- Sist, P.; García, C.; FrederickseN; T. S. 2008. *Moving beyond reduced-impact logging towards a more holistic management of tropical forests*. *Forest Ecology and Management* 256 (7): 1509-1516.
- STCP. 2001. Estrategia para el sector forestal boliviano. Santa Cruz, Bolivia: STCP Engenharia de Projetos Ltda, CFB / CAF.
- Stoian, D. 2005. *Making the Best of Two Worlds: Rural and Peri-Urban Livelihood Options Sustained by Nontimber Forest Products from the Bolivian Amazon*. *World Development* 33 (9):1473-1490.
2000. *Variations and dynamics of extractive economies: the rural urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon*. PhD dissertation, University of Freiburg, Freiburg.
- Stoian, D., Y A. Henkemans. 2000. *Between extractivism and peasant agriculture: differentiation of rural settlements in the Bolivian Amazon*. *International Tree Crops Journal* 10 (4):299-319.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). 2008. Dossier de estadísticas sociales y económicas de Bolivia 2007. La Paz: Ministerio de Desarrollo Económico, Unidad de Análisis de Políticas Económicas.
- Vicemiceministerio de Tierras (VMT). 2009. Programa: Constitución de nuevas comunidades en Pando. La Paz: Viceministerio de Tierras.
2008. Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos. La Paz, Bolivia: Viceministerio de Tierras, MDRAyMA.
- Wunder, S. 2000. *The economics of deforestation: the example of Ecuador*. New York: St. Martin's Press.
- Wunder, S., S. Engel, Y S. Pagiola. 2008. *Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries*. *Ecological Economics* 65 (4):834-852.
- Zuidema, P.; Boot, R. G. A. 2002. *Demography of the Brazil nut tree (Bertholletioa excelsa) in the Bolivian Amazon: impact of seed extraction on recruitment and population dynamics*. *Journal of Tropical Ecology* 18:1-31.

Personas entrevistadas

1. Freddy Aranibar. Ex-responsable de la UFM, municipio de Puerto Rico
2. Eugenio Bastos. Dueño de aserradero, municipio de Puerto Rico
3. Hans Caycedo. Técnico de SNV Cobija
4. Juan Carlos Chávez. Director Fundación PUMA
5. Alejandro Chamas. Coordinador de la Trinacional (Iniciativa de las organizaciones campesinas extractivistas de castaña de tres países, Bolivia, Brasil y Perú)
6. Oscar Farfán. Director de Comercialización, Empresa Tahuamanu
7. Viador García. Gerente de la Empresa CAIC
8. Edgar Gareca. Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Pando
9. Sandro Giordano. Gerente General Empresa Maderera Bolital
10. Einar Justiniano. Presidente de la Asociación de Motosierristas del Sena
11. Oscar Llanque. Instituto Investigaciones Forestales, UTB
12. Alfredo Oilos. Ex-gerente de CADEXNOR
13. Germán Paredes. Miembro de la Asociación de Motosierristas de Puerto Rico
14. José Peña. Secretario Ejecutivo de la Federación de Zafreros
15. Ariel Ramírez. Director de la Unidad de Desarrollo Integral de la Amazonía
16. Carmen Ramírez. Investigadora CIPCA Riberalta
17. Germán Riester. Productor y comercializador de madera y castaña
18. Roberto Rojas. Responsable de la UFM de Filadelfia
19. Iván San Miguel. Investigador CIPCA Riberalta
20. Wilder Suárez. Director Unidad Operativa de Bosques Cobija
21. Nelson Temo. Responsable Técnico de “Industria Forestal”

22. Fermín Terrazas. Dirigente de la Comunidad Purísima, municipio de Filadelfia
23. Julio Urapotina. Director INRA del departamento de Pando
24. Dilson Vaca. Productor de madera, Porvenir
25. Juan Pablo Valdivieso. Consultor Forestal (Porvenir)
26. Vincent Voss. Investigador del PROMAB Riberalta
27. Armelina Zonta. Directora de IPHAE

Este documento analiza las principales trayectorias y tendencias del desarrollo de la economía extractiva del norte amazónico de Bolivia en los últimos veinte años, período en el que se han producido importantes cambios que han afectado la reproducción de la economía forestal extractiva de la castaña y, con ello, la conservación de los bosques tropicales de la mencionada zona.

Los principales cambios están relacionados con el significativo proceso de urbanización que presenta la región y la conformación de nuevas comunidades campesinas agroextractivistas con acceso a una superficie significativa de tierras forestales, así como la transformación de la barraca tradicional gomero/castañera. Además, como una manifestación del cambio más significativo, la región presenció el arribo de capitales industriales para el beneficiado de la castaña los que ayudaron a la consolidación de la economía de la castaña.

No obstante, aunque es indiscutible la importancia de la economía castañera en la región, mayores inversiones en la expansión caminera están facilitando el desarrollo de la extracción forestal maderera, principalmente informal, y de la expansión de la ganadería, y con ello también de la deforestación.

Buena parte de lo que pueda suceder a futuro depende de la evolución del mercado mundial de la castaña beneficiada y de decisiones de la política pública. Hasta ahora, las políticas públicas que se han propuesto para la región son poco innovadoras y, sobre todo, plantean la implementación de los corredores de vinculación caminera entre Brasil y Bolivia promovidos por el IIRSA, así como propuestas orientadas a la conformación de empresas estatales de transformación básica de algunas materias primas en un contexto actual de depresión de la economía castañera. Es incierto el curso que tomarán estas decisiones de política a futuro.