

La Paz, Bolivia

2 de diciembre de 2014

FRONTERA BOLIVIA PERÚ BRASIL. PARA PENSAR EN LO QUE SUCEDE AHÍ

Juan Pablo Chumacero R.

Economista con formación de post grado en Estudios Latinoamericanos, formó parte del Centro de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca, ejerció como Investigador y también como Director en TIERRA. Actualmente forma parte del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y también como facilitador de los procesos de articulación del Movimiento Regional por la Tierra y el Territorio (MRT).

Entre el 12 y el 14 de noviembre de 2014, en la ciudad peruana de Puerto Maldonado, se llevó a cabo un conversatorio entre múltiples actores denominado “Dinámicas transfronterizas y modelos alternativos de desarrollo en la Amazonía” organizado por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en Bolivia y por CARITAS Madre de Dios en Perú, dentro del marco del Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural, con el propósito de reflexionar acerca de los problemas y los retos a los cuales se enfrentan las poblaciones y los territorios fronterizos, particularmente aquellos que conforman la triple frontera amazónica de Bolivia, Brasil y Perú. El presente artículo pretende, en base a lo discutido en dicho evento, describir algunos de los principales problemas que enfrenta esta región y argumentar algunas preguntas y desafíos que surgen a partir de este debate.

La Amazonía transfronteriza entre Bolivia, Brasil y Perú, desde una perspectiva más o menos compartida, está compuesta por el Estado del Acre en Brasil, especialmente los municipios del Alto Acre; el departamento de Madre de Dios en Perú, y el departamento de Pando y la parte norte de los departamentos de La Paz y de Beni en Bolivia. La zona de triple frontera abarca alrededor de 40 millones de hectáreas donde vive más de un millón de personas distribuidas en cuatro ciudades principales: Rio Branco en el Brasil, Cobija y Riberalta en Bolivia y Puerto Maldonado en el Perú, además de varias ciudades intermedias y una importante población en el área rural.

La región se halla determinada por una serie de políticas de desarrollo y patrones de uso y aprovechamiento de la tierra y otros recursos naturales que en general, son similares para toda la gran Amazonía de Brasil, Perú y Bolivia.

En los tres países la Amazonía ocupa la mayor parte del territorio nacional (75%, 58% y 74% para Bolivia, Brasil y Perú, respectivamente) y dada su condición de macro cuenca, lo que sucede en un país tiene impactos en los otros, siendo más visible esta situación cuando se trata de agua.

A pesar de que en los tres países varios pueblos indígenas han gestionado y consolidado territorios amazónicos y es posible encontrar importantes áreas establecidas como reservas y zonas de conservación ambiental existe, a la vez, una significativa cantidad de concesiones forestales y explotaciones ilegales de madera. Tal situación se ha visto profundizada en los últimos años debido a nuevos procesos de asentamientos humanos con diversos niveles de control.

Asimismo, otros aspectos contrastan con las políticas conservacionistas que existen en cada país, reflejando claramente la cualidad extractivista del modelo de desarrollo preponderante en la región, como la creciente explotación de oro y otros minerales, el incremento de áreas de exploración y



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

explotación hidrocarburífera, la ampliación de la red de carreteras asfaltadas dentro de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la notable inversión, principalmente en el Brasil, dirigida a la construcción de represas para la generación de electricidad en la Amazonía.

Más allá de los discursos

En un escenario como éste, hay que considerar que, en general, las estrategias de inversión en infraestructura priorizadas por los Estados privilegian otras zonas de intervención pública, primariamente aquellas ubicadas más al norte: en el eje cardinal del IIRSA (Manaos y otras ciudades industriales importantes) y en el nacimiento de los principales afluentes de la cuenca. Sólo recientemente se tiene una carretera asfaltada que une la ciudad peruana de Puerto Maldonado en la frontera con Brasil y Bolivia. Por otro lado, las inversiones estatales ligadas a la agroindustria (soya y oleaginosas) están diseñadas para articular en futuro cercano al Brasil con puertos chilenos y peruanos a través del centro de Bolivia, al sur de la zona transfronteriza Bolivia, Brasil, Perú.

Considerando esto, el interés gubernamental por la región parece ser marginal en términos productivos y de desarrollo. En todo caso, si ha habido alguna intervención, se ha debido principalmente para establecer soberanía nacional en la frontera y sentar presencia de Estado. En este escenario, complejo y con intereses contrapuestos y contradictorios, las perspectivas para encarar un desarrollo rural que permita a comunidades campesinas e indígenas mejorar sus condiciones de vida son más complicadas que en otras zonas de los tres países.

Por un lado, a pesar de la existencia de importantes avances en términos de reconocimiento legal y constitucional de derechos territoriales de pueblos indígenas en Bolivia, su aplicación y ejercicio han venido decayendo en los últimos años en la medida en que la agenda desarrollista se ha sobrepuesto al discurso del “vivir bien”. Adicionalmente, las políticas de desarrollo hasta ahora no consideran a los territorios indígenas como espacios productivos, sino simplemente como escenarios de autodeterminación organizativa, por lo que las iniciativas de gestión territorial indígena no han sido apoyadas de manera consecuente. Tanto así que ahora se cuestiona su existencia por no contribuir a la producción agrícola nacional de alimentos, ya que se ignora o se desprecia su potencial agro forestal.

En el Perú, muy pocas comunidades indígenas han sido formalmente reconocidas por el Estado y es un tema aún pendiente en la lucha por la igualdad y la equidad en el acceso a la tierra y al territorio. La principal razón para ello es que se ha priorizado la dotación de concesiones forestales, mineras e hidrocarburíferas en zonas de población indígena.

Por una parte, Concepción muestra un municipio en el cual el poder político está ahora en manos de la población, que antes era relegada por los grupos de poder tradicional, y que actualmente, aún con grandes desafíos, plantea un cambio sustancial en el estilo de la gestión pública: con mayor calidad en la planificación, con transparencia y participación abierta de la población.

En Brasil existe cierto avance en el reconocimiento de territorios indígenas, pero los problemas con concesiones forestales y petroleras sobrepuestas a los mismos es similar. En ambos casos, se mira a Bolivia como un ejemplo a seguir en este tema.

Por el otro lado, en lo que se refiere al fomento de actividades productivas campesinas, se destaca una tradicional ausencia de políticas estatales respecto a las potencialidades de la zona en frutos amazónicos como el cacao, el copoazú y en silvicultura y agro forestería, salvo recientes intentos, como el caso de la intervención estatal boliviana con la castaña. Las carreteras y las grandes inversiones estatales benefician a la agroindustria de otras regiones, al comercio transoceánico o simplemente a las poblaciones urbanas de las ciudades intermedias de la región que han crecido de manera importante en los últimos años. Buena parte de los alimentos en estas ciudades son traídos de zonas tradicionales de producción agrícola, en las tierras altas del Perú y en Bolivia.

La gente marca el camino

Ha sucedido que el Estado se preocupó, principalmente por defender la frontera y controlar el espacio nacional, impulsando acciones esencialmente a nivel urbano en desmedro de lo rural. En estos términos, no se puede hablar de un apoyo a la pequeña producción agropecuaria familiar y menos a la seguridad y soberanía alimentaria de la población que vive en esta zona.

Este tipo de intervención con soberanía se decide normalmente en las instancias centrales del Estado, con ritmos lentos, ajenos a las necesidades inmediatas de la población y con un generalizado desconocimiento de la realidad y de la importante existencia de relaciones entre fronteras.

Los Estados desconocen que en lugares tan alejados, donde la presencia estatal ha sido tradicionalmente escasa, la gente encontró maneras informales y hasta paraestatales de satisfacer sus necesidades, de colaborar entre municipios y de apoyarse entre demandantes y prestadores de bienes y servicios. Y ahora, cuando se pretende una mayor presencia del Estado, las políticas y medidas que se toman no consideran estas situaciones y todas las relaciones de intercambio y de cooperación ya existentes.

Un par de ejemplos en la frontera Bolivia – Brasil dan cuenta de ello. Hasta hace algún tiempo, la libreta de vacunación contra la fiebre amarilla no era exigida a ningún ciudadano boliviano a la hora de pasar al Brasil. Ahora, a pesar de que el documento ya rara vez se exige en otros lugares del mundo, el gobierno boliviano solicita a todos los brasileños dicho certificado para ingresar al país. Por contrapartida, y por una cuestión de reciprocidad diplomática, el Brasil pide también el documento a todo boliviano que desee viajar a su país, lo que no sucede con la población peruana, que está libre de presentar ese requisito. Una situación similar se da en el caso de enfermos graves, que a veces eran trasladados solidariamente al Brasil para ser atendidos de emergencia, situación que actualmente no ocurre.

Por otro lado, en Brasil el precio de los carburantes es casi tres veces más alto que en Bolivia, por lo que hasta hace poco era normal que la gente de Brasíleia y Epiaciolandia, ciudades literalmente contiguas a Cobija (sólo las separan sendos puentes), pasen al lado boliviano a comprar gasolina. Ahora sin embargo, para evitar el contrabando, se ha prohibido la venta de carburantes a extranjeros en la ciudad boliviana y esto ha duplicado los precios del transporte público en las ciudades brasileras, lo que acaba también afectando a la población boliviana, que cruza a estas ciudades cotidianamente por diversos motivos. Esto genera un aumento del contrabando de gasolina hacia el Brasil, lo que motiva incluso el racionamiento del abastecimiento a la población boliviana.

Las políticas gubernamentales en zonas de frontera tienen por fuerza que considerar las realidades pluriculturales de la región, lo que implica también componentes en salud y en educación, ya que se trata de poblaciones que están interconectadas y que tienen mucho en común.

Para ello es importante que estas medidas se diseñen desde abajo, de manera participativa, con los actores de las fronteras, conciliando los intereses locales con los del Estado. Existe una larga lista de acuerdos, protocolos y convenios entre países fronterizos que no han podido ser aprobados o se aprueban pero no se aplican, porque las condiciones para ello simplemente no se dan en la realidad, porque no hay voluntad o no se conocen la realidad local y los contextos regionales para su aplicación.

Entre la administración y las entidades

La presencia estatal en las fronteras es fundamental, mucho más cuando estos espacios se han caracterizado por la ausencia del Estado, pero es importante que esto se diseñe de manera adecuada, ya que en territorios tan lejanos, con problemas tan específicos y necesidades tan concretas, a veces se puede llegar a cuestionar incluso la pertenencia misma al Estado en cuestión.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Para encarar de mejor manera esto se podría pensar en el reconocimiento de una identidad transfronteriza como elemento dinamizador del desarrollo; algo que aún es muy germinal. Es innegable que en la frontera Bolivia, Brasil, Perú existen ciertos sentimientos comunes, ciertos elementos identitarios, de poblador de frontera, pero queda todavía por discernir si se trata de una idea construida a partir de la existencia de necesidades económicas, sociales y políticas no satisfechas en los tres países que aglutinan a una población que tiene sus propias diferencias o si, realmente, se trata de una noción de identidad que existe incluso previamente a la expresión de sus necesidades y que, en todo caso, se basa en elementos varios ordenes, además de lo cultural.

Las identidades, que pueden ser sobrepuestas e incluso contrapuestas en un mismo sujeto, se construyen a partir de ingredientes aglutinadores o para contraponerse a un adversario en común, y esto es algo que todavía queda por estudiar en esta zona.

Adicionalmente a la concepción de una identidad transfronteriza está la de un territorio transfronterizo que pueda ser la base para la generación de políticas trinacionales de desarrollo. Esta idea es mucho más ambiciosa, ya que, además de determinar su existencia, habría que trabajar en las posibilidades reales de articular medidas estatales de tres países con una mirada común. Sin embargo, pueden adelantarse algunas sugerencias.

En primer término, se puede afirmar, a partir de la observación, que en determinados espacios, principalmente políticos y profesionales, ya existe la percepción de la presencia de un territorio compartido. Es el caso de la iniciativa Madre de Dios, Acre y Pando (MAP), que plantea ese espacio de planificación territorial del desarrollo en la región. Subyace a esta propuesta la convicción de que, al menos desde lo político, los acuerdos fronterizos locales están basados en necesidades cotidianas que es preciso satisfacer, lo que pueden contribuir a forjar una identidad local. La gente en la región tiene una vida urbana y rural al mismo tiempo; por lo tanto, el poder se forja en espacios mixtos que luego se podrían articular en una red de ciudades para alcanzar propuestas de gobernanza transfronteriza en varios aspectos si es que los acuerdos entre Estados no prosperan.

Por otro lado, sin embargo, el común de la gente en las comunidades rurales y en los barrios no se piensa como parte de una unidad territorial, social y económica entre los tres países, sino que la construcción de su identidad y de su espacio es más bien local y, en todo caso, nacional. Es probable que el desconocimiento de las realidades vecinas pueda ser mayor al que se supone que es, a pesar de que existen lazos familiares, comerciales y laborales entre la población de los tres países.

Pero es determinante que en cada uno de los tres países, la Amazonía es considerada una zona marginal y, en general, desconocida e ignorada por la población. Esta situación debe cambiar.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.