

VI. ACCIONES COMPLEMENTARIAS PRIORITARIAS

Habiendo determinado los objetivos de gestión y los programas de manejo, es importante analizar la compatibilidad de esta propuesta de manejo con diferentes iniciativas y planes de desarrollo o conservación en la zona.

VI.1 Compatibilización con los planes de desarrollo regional y municipal

VI.1.1 PLUS – Santa Cruz

El primer plan relevante al PN-ANMI Otuquis fue el Plan de Uso del Suelo del Departamento de Santa Cruz (UTD-PLUS, 1995). Queda claro que esta propuesta de manejo es totalmente compatible con el PLUS ya que este último declaró RINs en las zonas que posteriormente fueron decretadas como PN y ANMI. En efecto este plan de manejo está implementando en mayor detalle lo que el PLUS indicó que era necesario hacer en el área.

VI.1.2 Plan de desarrollo micro-regional de la provincia Germán Busch

Después que saliera el PLUS, un “plan de desarrollo micro-regional de la provincia Germán Busch” fue preparado por la Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible, Dirección de Planificación (SDDS, 1996). Este documento describe a la provincia como dividida en un área central (urbana) y otra periférica (vacía, o poco poblada), correspondiendo el PN-ANMI Otuquis principalmente a la segunda área.

La propuesta de desarrollo del documento se basa en un análisis que identifica muchas debilidades asociadas al uso inadecuado de los recursos naturales y ambientales, pero el enfoque de la propuesta es el de lograr el beneficio económico en el mediano y largo plazo y, al parecer por ese motivo las consideraciones ambientales tienen poca especificidad en las conclusiones estratégicas.

Entre los problemas de la región se mencionan la escasa población rural, la base económica terciaria en las ciudades, la vulnerabilidad productiva al clima y a los mercados, la migración, la debilidad institucional, el uso de tierra poco apta para la agropecuaria (que genera deforestación y sobre-pastoreo), la falta de caminos al sur del Tucavaca (que se dice está protegido por las inundaciones estacionales). Coincide en teoría con este plan de manejo al resaltar la deforestación y el desbosque en río Pimiento y la degradación de la laguna Cáceres, este último coincide con una de las prioridades de la presente propuesta. También hay coincidencia ya que identifica algunas potencialidades ligadas a la biodiversidad (pesca, turismo, diversidad genética, condiciones naturales para la pecuaria), pero al mismo tiempo da más énfasis en los recursos abióticos (principalmente minería).

Sobre esta base, la propuesta estratégica del documento se basa en cuatro temas: la consolidación regional como nudo de transporte, la promoción de grandes proyectos de prioridad nacional (el cerro Mutún, camino a Puerto Busch, gasoducto, carretera transoceánica), el fortalecimiento de servicios a la producción para atraer inversiones extranjeras, y mejorar la formación y la calificación, sin que los temas ambientales en sí sean considerados entre los pilares del desarrollo regional.

En el resto del documento se hace mención a algunas medidas generales, tales como usar los recursos naturales de acuerdo al PLUS, incluyendo **constituir las áreas protegidas de la región** (a la fecha aún no se había creado el PN-ANMI Otuquis). También hace hincapié a la importancia de normar el uso de los recursos naturales, ya que también antecedió la Ley Forestal, sin entrar en mayor detalle sobre como se compatibilizará estas ideas con otras iniciativas de orden económico y productivo. Aunque se menciona la necesidad de hacer estudios de impacto ambiental, no hay comentarios ni discusión sobre si los cuatro temas considerados estratégicos para el desarrollo pueden afectar negativamente lo que en el diagnóstico fue descrito como parte de las potencialidades (biodiversidad y otros recursos paisajísticos y abióticos).

En conclusión este plan micro-regional ha quedado un poco desactualizado, sin embargo, en teoría es compatible con este plan de manejo ya que recomienda la constitución del PN-ANMI Otuquis. Antecedió además a los planes de desarrollo municipales (PDMs), que por el concepto de subsidiariedad tendrían mayor validez que un plan micro-regional.

VI.1.3 Planes de desarrollo municipal

Los planes de desarrollo municipal (PDMs) de Puerto Suárez y Puerto Quijarro, son en general muy similares (GMPS/FCBC/MMGCH, 2000; GMPQ/FCBC/MMGCH, 2000). Coinciden, por ejemplo, en que no es evidente de qué forma – más allá de lo declarativo – las políticas, las estrategias y los programas municipales pretenden encarar la necesidad de implementar medidas orientadas a asegurar la sostenibilidad del uso de los recursos naturales. En efecto, ambos planes se acogen a las propuestas del plan de desarrollo departamental (PDD), de acuerdo al cual uno de los pilares del desarrollo es la gestión ambiental, entendida como *“el manejo equilibrado de los recursos naturales, el cuidado, recuperación y preservación del medio ambiente y la biodiversidad y el ordenamiento territorial y de su ocupación, en función las vocaciones de cada zona con énfasis en el eje de desarrollo y sus áreas de influencia”*.

Coinciden también en que los grandes proyectos e inversiones en infraestructura, generación de energía, expansión del desarrollo industrial y de actividades de uso de recursos (tierra, recursos forestales, recursos mineros y gas natural) ocupan un lugar preponderante en las propuestas de gestión, en comparación a las inversiones en temas medioambientales. Esto se refleja en los porcentajes presupuestarios asignados a los programas de manejo de recursos naturales y medio ambiente que existen en ambos municipios: 16,5% en Puerto Suárez y 10,9% en Puerto Quijarro, con la salvedad de que en ambos casos se señala que *“los recursos Municipales (Recursos propios y coparticipación tributaria), serán destinados principalmente a cubrir las demandas prioritarias en los programas Desarrollo Humano, Desarrollo Económico y Desarrollo Institucional Municipal; no obstante, se gestionará financiamiento interno y externo para avanzar con el programa de Recursos Naturales y Medio Ambiente”*, lo cual significa que tales porcentajes no sólo son reducidos, sino que no son parte de la planificación de recursos verdaderamente existentes en los municipios.

Esta situación obedece, sin duda, a la vocación declarada para cada municipio: en el caso de Puerto Suárez, la actividad agroforestal y turística, y en el de Puerto Quijarro las actividades agroforestal, comercial, turística e industrial.

Aunque en el momento de elaborarse ambos PDMs el PN-ANMI Otuquis ya se había creado, la planificación estratégica no hace siquiera alusión a su existencia, y la única mención de áreas protegidas (en los sub-programas de manejo de parques y áreas protegidas dentro de los programas de recursos naturales y medio ambiente) se refiere a acciones para *“facilitar la construcción de áreas públicas de esparcimiento, plazas, parques, áreas verdes, polideportivos y zonas recreativas”*.

Se puede decir en conclusión que, si bien las preocupaciones ambientales (en particular por algunos temas como el deterioro de la laguna Cáceres, incendios, cacería comercial y erosión) se encuentran reflejadas en los diagnósticos municipales y en sus análisis FODA, así como son mencionadas en relación a programas de desarrollo económico (cuando se declara que se evitará impactos o se buscará sostenibilidad), se trataría más de una actitud declarativa de preocupación por el tema (tal vez debido a su actual vigencia a nivel internacional), pues no se asignan fondos ni se establecen programas claros para asegurar que estos temas son atendidos.

Hay que reconocer al mismo tiempo que hasta hace poco la implementación del PN-ANMI Otuquis también se limitaba a una actitud declarativa por parte del gobierno y que el proceso de compatibilizar los planes será iterativo, es decir paso a paso. La implementación del AP y el presente plan de manejo representa el primer paso concreto. El próximo paso será la inserción del AP y sus prioridades en los PDMs respectivos. Luego un próximo paso será la participación de los municipios respectivos en la evaluación y ajuste al presente plan de manejo. De esta forma se podría llegar tener una compatibilidad y una coincidencia.

VI.1.4 Plan de Ordenamiento Territorial de Puerto Suárez

Lamentablemente ha existido una coincidencia temporal total del trabajo para este plan de manejo con los trabajos para el plan de ordenamiento territorial (PLOT) de Puerto Suárez, a cargo de la Consultora Galindo. En base a conversaciones informales con personal de la consultora se sabe que ellos estarían limitando la parte propositiva del PLOT al sector del municipio que queda fuera del AP. Sin embargo, se sabe que entre las propuestas que tienen está el turismo, entonces se ha intentado coordinar sobre este tema para que haya cierta coincidencia en las propuestas. Idealmente hubiera sido bueno ya contar con el PLOT antes de hacer el plan para el AP, para tenerlo en cuenta, en particular para la ZEA. Está claro que en el futuro el PDM de Puerto Suárez tendrá que tomar en cuenta el PLOT además de tomar en cuenta este plan de manejo. Futuros ajustes de este plan, a su vez, deberían tomar en cuenta el PDM y el PLOT cuando esté listo.

VI.2 Compatibilidad con otras iniciativas relevantes

VI.2.1 Programas de la carretera bioceánica

Como resultado del proceso de evaluación ambiental estratégico del corredor Santa Cruz-Puerto Suárez se llegó a identificar un sin número de acciones a tomar para mitigar los impactos socio-ambientales de construir la carretera (Consortio Prime Engenharia, et. al, 2000). Como ya se ha mencionado, parte del plan de acción propuesto era la consolidación del PN-ANMI Otuquis y la elaboración de este plan de manejo. Al mismo tiempo se identifican muchas otras acciones que podrían ser muy útiles en el momento de consolidar el AP, por ejemplo saneamiento legal de la tierra, ordenamiento territorial en los municipios, actividades de incentivos para el desarrollo sostenible y el aprovechamiento forestal sostenible, entre muchas otras.

La probabilidad de que todas las acciones identificadas se lleven a cabo es cero, ya que el costo total estimado para todas las acciones es astronómico. Por ejemplo, sólo para el manejo de APs en la zona estiman un monto de más de 5 millones de dólares por año. Para la educación ambiental en la zona estiman un costo de 500.000 dólares por año. Sin embargo, es importante para el manejo del AP estar al tanto de que acciones se llegan a financiar ya que el documento sirve como un plan de desarrollo sostenible para toda la zona poblada, y muchas de las acciones llegarían a ser beneficiosas para el AP. Por ejemplo, sugiere la creación de un fondo regional para la conservación que en teoría serviría para ayudar a solventar los costos de administrar el AP.

VI.2.2 Desarrollo de alianza estratégicas interinstitucionales

Desde hecho el PN-ANMI Otuquis es parte del SNAP que a mediano plazo asegura un apoyo financiero y técnico para las actividades centrales de control y vigilancia, planificación, seguimiento, evaluación, capacitación y asesoría jurídica. Algunas APs del SNAP también reciben apoyo financiero para otras actividades como ser el manejo de recursos naturales, el apoyo a las comunidades, el turismo, entre otras. Sin embargo, la experiencia en otras partes del país muestra que para asegurar la sostenibilidad de un AP es fundamental construir y mantener alianzas estratégicas para encarar temas especiales del AP (Robison et al., 2000). Para poder ejecutar la propuesta de los programas y subprogramas en la sección anterior queda evidente que habría que fomentar las siguientes alianzas estratégicas entre otras.

VI.2.2.1 Laguna Cáceres

Como fue evidente en el diagnóstico, la laguna Cáceres es uno de los temas prioritarios por el deterioro de su estado de conservación y por las múltiples demandas por sus recursos: agua potable, navegación, turismo, etc. Por otro lado, es un tema complicado institucionalmente ya que es compartido por dos municipios, tiene presente dos ramas de las Fuerzas Armadas, y diferentes sectores privados con intereses como los pescadores, los ganaderos y potenciales operadores de turismo. Queda evidente que para seguir adelante se tendrá que organizar una especie de comité interinstitucional para primero instituir un programa de monitoreo de las condiciones en la laguna y luego un plan de acción para mitigar los impactos actuales.

VI.2.2.2 Ganaderos y pescadores

Queda evidente en el diagnóstico y la propuesta de manejo que para tener éxito en los principales temas de manejo de recursos naturales será necesario construir por lo menos dos tipos de alianzas estratégicas. Como se ha mencionado dentro del ANMI y en buena parte de la ZEA habitada, el uso principal de la tierra es la ganadería. Será imprescindible desarrollar una alianza estratégica con los ganaderos para poder llegar a reducir la incidencia de cazadores comerciales o deportivos, que a la vez son un foco importante de incendios y que también provocan perjuicios a los ganaderos. A mediano plazo sería ideal comenzar a incidir sobre el manejo de ganado para encaminarlo hacia un uso más óptimo del ecosistema del Pantanal.

En forma similar será necesario desarrollar una alianza estratégica con las asociaciones de pescadores. Será la única forma de lograr un uso sostenible del recurso pesquero, siempre que el Decreto Supremo sea cambiado para respaldarlo legalmente.

Si se mantiene una buena relación de trabajo con estos sectores se multiplicará el número de personas que se desplazan en la zona velando por el buen uso de los recursos del AP y su ZEA.

VI.2.2.3 Organizaciones de investigación y conservación

Como se ha mencionado el SNAP garantiza el funcionamiento básico del AP. Sin embargo, la experiencia muestra que es importante desarrollar actividades más amplias entre ellas estrategias y campañas de educación ambiental, investigación y monitoreo ambiental. Se ha mencionado ya el aporte hasta la fecha de las instituciones de WWF y Hombre y Naturaleza. Sería importante consolidar estas relaciones a mediano y largo plazo. Se ha intentado incorporar a estas organizaciones en el proceso de planificación y sería importante que participen en la evaluación y los ajustes del plan de manejo a futuro. Sería importante también que estas instituciones formalmente tomen en cuenta este plan en sus futuros proyectos. Finalmente sería importante tratar de buscar relaciones con otras instituciones y universidades.

VI.2.2.4 Instituciones brasileñas y paraguayas

La situación que presentan los dos países vecinos es bastante diferente. Aparentemente no existirían muchas amenazas directas del lado brasileño hacia el AP. Tanto en el bloque Otuquis como en el bloque río Pimiento, la frontera cruza en zonas del Pantanal aisladas y de difícil acceso. Al mismo tiempo son relativamente más fáciles para patrullar desde los puestos de control propuestos para el AP. En contraste la frontera con Paraguay está bastante expuesta y al mismo tiempo es de más difícil acceso desde Bolivia para las labores de control y vigilancia.

Institucionalmente también son muy diferentes ya que en Corumbá, Brasil tiene el Centro de Investigación del Pantanal de EMBRAPA con un grupo humano grande y bien capacitado trabajando en los temas de biodiversidad, impacto ambiental, y uso sostenible de los recursos naturales renovables, en particular la pesca y la ganadería. Brasil a pesar de no contar con APs grandes también tiene desarrollado una fiscalización y un control sobre el uso de los recursos naturales por parte de IBAMA. Resulta importante hacer contactos tanto con EMBRAPA e IBAMA como con grupos ambientalistas de Mato Grosso do Sul y de desarrollar alianzas estratégicas con ellos.

En contraste el sector paraguayo no cuenta con centros poblados cercanos y la impresión es que el cuerpo científico presente es reducido. Sin embargo, hay que procurar hacer contacto con organizaciones paraguayas para coordinar inicialmente esfuerzos de control y vigilancia, y posteriormente esfuerzos de investigación. Para la frontera con Paraguay también resulta fundamental desarrollar una alianza estratégica con las Fuerzas Armadas de Bolivia que también tienen la responsabilidad de proteger este límite.

VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

De acuerdo a la Guía de Planes de Manejo, el proceso de planificación hasta llegar a identificar los objetivos de gestión, lineamientos estratégicos y la zonificación preliminar se denomina el **plan estratégico de gestión** (MAPZA/SERNAP, 2002). Una vez que esté elaborado se hace una formulación inicial de programas y subprogramas y con este elemento ya se denomina el **plan de manejo**. Luego comienza un proceso iterativo de adecuación y ajustes a este programa de acuerdo a los siguientes cinco pasos.

1. Formulación inicial de programas
2. Implementación de los programas (gestión del área)
 - a. Gestión AP y ZEA y proyectos
 - b. Investigación, ampliación de diagnósticos, sub-zonificación
 - c. Monitoreo y evaluación de los programas
3. Adecuación de los programas
4. Implementación de los programas
5. Adecuación de los programas

Está claro desde luego, que el plan de manejo está sujeto a modificaciones ya que los pasos 3 y 5 se repiten. Idealmente este plan de manejo se comenzaría a ejecutar inmediatamente. De acuerdo a los procedimientos del SERNAP, generalmente se elabora una propuesta de Plan Operativo Anual (POA) en octubre para el año siguiente. Entonces idealmente antes de elaborar el POA de 2004 se debería analizar el POA, analizar este plan de manejo, luego elaborar el POA y finalmente hacer los ajustes necesarios a los programas y sub-programas del plan de manejo. Idealmente para ese entonces ya se habría constituido el Comité de Gestión y esta evaluación se haría en conjunto con este órgano cada año.