

**ANÁLISIS NACIONAL  
PRELIMINAR SOBRE  
GOBERNABILIDAD Y  
CUMPLIMIENTO DE LA  
LEGISLACIÓN EN EL SECTOR  
FORESTAL DE BOLIVIA**

*Preparado para:  
World Bank*

**Antonio W. Andaluz  
Richard T. Mancilla**

**Septiembre 2006**



© 2006 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org/rural](http://www.worldbank.org/rural)  
E-mail: [ard@worldbank.org](mailto:ard@worldbank.org)

All rights reserved.

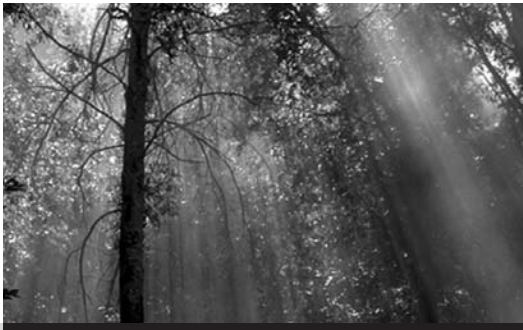
The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

#### **Rights and Permissions**

The material in this work is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



# Tabla de Contenidos

<b>Abreviaturas y Acrónimos</b>	vii
<b>1. Introducción</b>	1
1 Marco conceptual	1
2 El caso Bolivia	2
3 Los motivos para luchar contra la tala ilegal	3
4 El presupuesto necesario de legitimidad	3
5 Elementos básicos del sector forestal	5
<i>La visión del nuevo mapa de actores</i>	6
<b>2. Estado actual de la tala ilegal y otros aspectos del cumplimiento de la legislación del sector forestal</b>	9
1 Definición de la tala ilegal	9
2 Compatibilidad de la lista indicativa	10
3 Volumen de tala ilegal y otras actividades ilegales	10
4 Tipos de tala ilegal	13
5 Los actores comprometidos en la tala ilegal	14
6 CITES: interpretación que debe ser revisada	15
7 Temas sobre comercio fronterizo	17

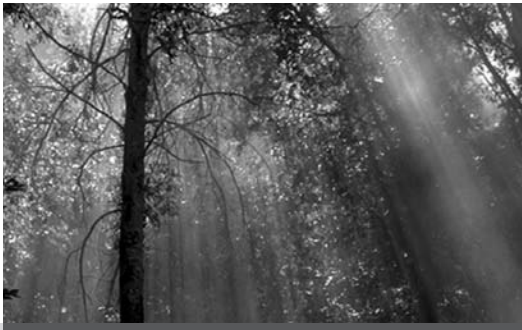
8	Impacto en las finanzas del tesoro público	18
9	Impacto en las comunidades indígenas/población rural en condiciones de pobreza y el medio ambiente	19
10	Impacto en la industria forestal	19
<b>3.</b>	<b>Análisis institucional del sector forestal</b>	<b>21</b>
1	Marco de política	21
2	Marco legal	21
2.1	<i>Instrumentos internacionales relacionados</i>	21
2.2	<i>Delitos tipificados en la legislación forestal</i>	24
3	Sistemas de monitoreo y control	26
3.1	<i>Breve descripción del sistema.</i>	26
3.2	<i>Bases teóricas para un sistema de monitoreo y control</i>	27
3.3	<i>Grado de aplicación en el caso de Bolivia</i>	28
<b>4.</b>	<b>Causas subyacentes o estructurales</b>	<b>35</b>
<b>5.</b>	<b>Manejo del conocimiento e Información</b>	<b>39</b>
<b>6.</b>	<b>Competitividad del sector forestal</b>	<b>41</b>
<b>7.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>43</b>
1.	Generales	43
2.	Específicas	45
	<b>Documentación</b>	<b>47</b>
	<b>Anexos</b>	<b>49</b>
	<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Derechos forestales otorgados 1997-2005	4
Cuadro 2	Oferta maderable por formaciones	10
Cuadro 3	Inspecciones en centros de comercialización	11
Cuadro 4	Inspecciones en centros de transformación	12
Cuadro 5	Volúmenes extraídos dentro y fuera de las áreas autorizadas	12

Cuadro 6	Volumen de madera rolliza en aserraderos de 4 tamaños	13
Cuadro 7	Volúmenes extraídos, exportados y consumidos en mercado interno	13
Cuadro 8	Volumen autorizado y exportado 1998–2005	16
Cuadro 9	Volúmenes de Caoba (m <sup>3</sup> ) autorizados por la SIF, CITES y SIVEX	17
Cuadro 10	Volúmenes de caoba autorizados y exportados 1998–2005	18
Cuadro 11	Procedimientos administrativos sancionadores 2005	29
Cuadro 12	Multas aplicadas, pagadas y pendientes 2005	29
Cuadro 13	Productos forestales decomisados, rematados y pendientes de remate 2005	30
Cuadro 14	Procesos externos atendidos 2005	31
Cuadro 15	Principales fugas e inaplicaciones	31

### **Recuadros**

Recuadro 1	Razones para combatir la tala y el comercio ilegal de madera	4
Recuadro 2	Equidad en el pago de las patentes	5
Recuadro 3	La carcoma de los bosques	15
Recuadro 4	No hay angelitos de ningún tipo	15
Recuadro 5	Políticas del Régimen Forestal de la Nación	22
Recuadro 6	Normas subsidiarias	22
Recuadro 7	Instrumentos relevantes de derecho internacional	23





# Abreviaturas y Acrónimos

AAA	Área de aprovechamiento anual	PAMP	Programa de abastecimiento y procesamiento de materia prima
ASL	Agrupación Social del Lugar		
CFO	Certificado Forestal de Origen	PDM	Plan de desmonte
DS	Decreto Supremo	PLUS	Plan de Uso del Suelo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	Pt	Pie tablar
		POAF	Plan Operativo Anual Forestal
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal	RFN	Régimen Forestal de la Nación
		SIVEX	Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria	SF	Superintendencia Forestal
m3	Metro cúbico	TCO	Tierra Comunitaria de Origen
m3/ha	Metro cúbico por hectárea	TRF	Tarifa de Regulación Forestal
m3r	Metro cúbico rola (madera rolliza)	UFM	Unidad Forestal Municipal
MFC	Manejo forestal comunitario	UMIF	Unidades Móviles de Inspecciones Forestales, SF
SF	Superintendencia Forestal	UOB	Unidad Operativa de Bosques, SF
PGMF	Plan General de Manejo Forestal		
OFC	Organizaciones forestales comunitarias		

Tasa de cambio: 2006: US\$ 1 = B/. 8





## CAPÍTULO UNO

# Introducción

Por lo mismo que la tala y el comercio ilegal de la madera son actividades clandestinas o encubiertas, no figuran en las estadísticas, por lo que el presente análisis se basa en fuentes primarias e inferencias estimativas obtenidas de fuentes secundarias. Siendo ello así, el presente análisis es de carácter preliminar y ha sido elaborado en la perspectiva de enriquecer el proceso de reflexión colectiva sobre la temática y de propiciar estudios puntuales en mayor profundidad. Desarrollado conforme al orden temático provisto por los términos de referencia, el documento aspira a agregarle valor a dicho proceso poniendo énfasis en los aspectos conceptuales básicos llamados a servir de plataforma doctrinaria para la lucha contra la tala y el comercio ilegal de la madera, proceso que debería ir de la mano con la lucha contra la deforestación irregular.

### I MARCO CONCEPTUAL

Asumido que “las operaciones ilegales en el sector tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales”<sup>1</sup>, es un hecho que la deforestación le importa a la definición operativa de tala ilegal no en tanto

destrucción de la masa forestal y sus valores asociados, sino en cuanto fuente de inyección al mercado de madera cosechada sin la debida autorización. En tal razón, lo primero que debe advertirse es que la lucha contra la tala ilegal en ningún caso implica ignorar como prioridad regulatoria la lucha contra la deforestación, que, vía la conversión en bloque de los bosques a usos agropecuarios, de un tajo los borra definitivamente del mapa forestal<sup>2</sup>.

---

2. En la medida del carácter irreversible de sus daños ambientales, decididamente el factor de más honda degradación de los bosques es la deforestación, toda vez que conlleva la destrucción —en términos prácticos de una vez para siempre— no sólo del patrimonio forestal de los pueblos, sino también de sus ecosistemas, su diversidad biológica y sus servicios ambientales asociados. En cuanto respecta a la madera, podría sostenerse que finalmente queda la posibilidad de hallar una fuente sustituta en las plantaciones forestales. Pero en lo atinente a la diversidad biológica, una verdad incontestable es que los bosques naturales no podrían ser reemplazados por nada; y, desde que por definición la biodiversidad comprende las distintas formas de vida del planeta, lo cierto es que debe ser conservada por el hombre no sólo por sus valores económicos —tan reales como extraordinariamente promisorios—, sino también por su valor intrínseco. Por su lado, tanto como la viabilidad ecológica del planeta depende de los servicios ambientales, en ellos también tiene su garantía de permanencia en el largo plazo la seguridad alimentaria de las naciones, habida cuenta que la productividad agropecuaria está estrechamente condicionada por la estabilidad climática y la regularidad del ciclo hidrológico. De suerte que si para ambos casos —diversidad biológica y servicios

---

1. FAO; Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal; Estudio FAO: Montes 145; Roma, 2006.

Paradójicamente, el ámbito en que nuestros Estados han evidenciado históricamente menos capacidad de gobierno, es en el de la lucha contra la tala ilegal y la deforestación. Considerando que las decisiones por razón de Estado son decisiones para la conservación del Estado, ello implica, en efecto, una paradoja de Estado, porque si el territorio es un elemento imprescindible para su existencia, y si son los recursos naturales renovables existentes en el territorio nacional los que hacen constitutivamente a la integridad territorial del Estado, el primer acto de gobierno de cualquier Estado debería consistir, precisamente, en preservar su territorio preservando sus bosques tanto del empobrecimiento y la degradación vía el saqueo irregular de sus recursos (tala ilegal), como de su devastación total (deforestación). Sin embargo, ese constante cercenamiento territorial que ocurre de fronteras para adentro, más allá de una prolífica producción normativa endémicamente menesterosa de los medios requeridos para llevarla a la práctica, no ha merecido hasta ahora la atención del Estado en el sitio de las estrategias de Estado para preservar la integridad territorial del Estado.

Es, pues, necesario tomar como base conceptual de partida que la lucha contra la tala ilegal y la deforestación, en la medida que comprometen el territorio nacional, compete a todo el Estado y consecuentemente demanda políticas globales de Estado, y no sólo del Sector Forestal. Mientras ello no ocurra, no es mucho lo que debería esperarse de unas agencias sectoriales usualmente solitarias, desatendidas y/o dificultadas por otros organismos del propio Estado, como las agencias agrarias o las fuerzas del orden que no les prestan el debido auxilio.

## 2 EL CASO BOLIVIA

En el caso de Bolivia, a diez años del Régimen Forestal de la Nación (RFN) instituido por la Ley 1700 de 12 de julio de 1996, el país ha logrado avances extraordinarios en la incorporación de áreas al

---

ambientales—, la progresiva destrucción de los bosques de una u otra forma, y con uno u otro plazo, importa la sentencia a una progresiva destrucción de la raza humana, la necesidad de conservar los bosques responde a un imperativo tanto de elemental moralidad como de elemental inteligencia.

aprovechamiento forestal sostenible, encontrándose en ruta a los 10 millones de hectáreas bajo planes de manejo, habiéndose posicionado como líder mundial en bosques tropicales certificados por el sistema internacional. También en cuanto al principio de acceso equitativo a los recursos los resultados alcanzados en apenas una década son ejemplares. Además de 26 Agrupaciones Sociales del Lugar con el orden 700.000 ha concesionadas, *los resultados señalan que cerca de 25.000 habitantes indígenas y campesinos de 16 grupos étnicos, ubicados en 14 Tierras Comunitarias de Origen y 12 Organizaciones Territoriales de Base campesinas, extendidas en 5 departamentos, 17 provincias y 25 municipios realizan el manejo forestal comunitario. Más de 70 organizaciones forestales comunitarias (OFC) cuentan con plan general de manejo forestal, plan operativo anual forestal y mecanismos de gestión que abarcan una extensión bajo manejo forestal cercana al millón de hectáreas, acreditadas por la Superintendencia Forestal*<sup>3</sup>.

Pero, como se verá más adelante, la tala ilegal continua siendo un flagelo para los bosques, y en cuanto al control de la deforestación respecta<sup>4</sup>, en el año 2005 —a pesar del esfuerzo institucional que suponen 2.491 autorizaciones de desmonte, 2.328 inspecciones, 747 acciones de apoyo al RFN realizadas por las Unidades Forestales Municipales (UFM), 678 procedimientos administrativos sancionadores, 45 procesos coactivos, 6 penales y 1 constitucional— se deforestaron 245.015 ha, cuando sólo fueron autorizadas por la Superintendencia Forestal únicamente el 34,671 ha, o sea el 14.15%<sup>5</sup>. Aquí la tala ilegal actúa como actividad precursora, puesto que habilita a los caminos de ingreso al bosque. Debe tenerse presente que tratándose de tierras clasificadas para conversión a usos agropecuarios,

---

3. Cox Aranibar, Ricardo; Diagnóstico de la gestión forestal comunitaria en las tierras bajas de Bolivia; en Toledo, M. 2006 (ED). III Reunión Nacional sobre Investigación Forestal, manejo integral del bosque: desarrollo y conservación. Instituto Boliviano de Investigación Forestal. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

4. En las gestiones 2004 y 2005 el país ha registrado una deforestación de 556.411 ha, de las cuales 510.668 ha (92%) corresponden a desmontes no autorizados, y 45.743 ha (8%) a autorizados. Tomando este período, se puede decir que el orden de 255.000 ha son deforestadas anualmente.

5. Informe Anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz, mayo de 2006.

finalmente lo grave de la ilegalidad, en su dimensión ambiental, se reduce al riesgo de que no se respeten las servidumbres ecológicas; y donde, según los impactos negativos que están llamados a conjurar, la preservación de la cobertura boscosa en las franjas de protección ribereña y las laderas altamente erosionables, es lo más urgente en términos de una agricultura sostenible. Pero lo trágico es que el 55% de esa deforestación ocurrió en tierras de producción forestal permanente<sup>6</sup>; lo que implica que en un solo año se han esfumado de una vez para siempre 184.000 ha no sólo de recursos forestales, sino también de hábitat y de fuentes generadoras de servicios ambientales<sup>7</sup>.

### 3 LOS MOTIVOS PARA LUCHAR CONTRA LA TALA ILEGAL

Cordero<sup>8</sup> sostiene que por tala ilegal debe entenderse como la corta y el transporte de recursos del bosque sin la debida autorización y con la finalidad de comercializarlos. Como se verá más adelante, en no

6. Una verdad a aceptarse es que ni la peor forma de intervención forestal de los bosques genera el impacto ambiental provocado por la mejor forma de intervención agropecuaria de los mismos. Tal la distancia, a efectos de determinar las prioridades regulatorias y de asignación de recursos, entre la tala ilegal y la deforestación.

7. Indudablemente, los grandes motores de la deforestación son, de un lado, la expectativa de personas pobres de mejorar sus condiciones de vida y hacerse de una propiedad que constituirá su patrimonio por excelencia y la base de su modo de vida (campesinos colonos), y, de otro, la expectativa de mayor desarrollo económico e incremento patrimonial por parte de medianos y grandes agricultores y ganaderos. Estos dos motores, y en sus respectivas escalas, apuestan por igual al crecimiento, y donde la relación es de campesinos que aspiran a más de una parcela, a hacendados o estancieros que aspiran a más de una hacienda o estancia. En ambos casos, y con sus respectivas escalas, tampoco están ausentes los móviles especulativos. El hecho es que el motor de ambos motores es una ley económica, a saber, la mayor rentabilidad y el mayor valor de cambio de una misma unidad de superficie si convertida de bosque a usos agropecuarios, y si una ley jurídica no le sale al paso con lo que tenga que salirle —seguridad legal en la tenencia del bosque en pie, respeto estricto a los usos legalmente establecidos, reversión de tierras ociosas para dotaciones a campesinos sin tierra, etc.—, a caballo de esa ley económica nuestros bosques seguirán migrando masivamente hacia los usos agropecuarios.

8. Cordero, William; Control de Operaciones forestales con énfasis en la actividad ilegal, Documento técnico 120/2003, BOLFOP, Santa Cruz, junio, 2003.

poca proporción también se produce excediendo la autorización o encubierta por la autorización, que actúa como medio de “blanqueo” o “lavado”.

Dado que la gran cantidad de documentos producidos en la última década sobre la lucha contra la tala y el comercio ilegal de la madera, sugiere el empeño de una cruzada mundial destinada a aplacarlos. En principio es pertinente tener claro los motivos para emprender dicha lucha, habida cuenta que también de las corporaciones madereras mejor posicionadas en el mercado podría esperarse una campaña destinada a despejar del terreno el estorbo mercantil de los informales. Aun cuando esto fuera legítimo se supone que no es, este el objetivo de fondo de tal lucha —como tampoco debería serlo el solo incremento de las recaudaciones fiscales—, es pues necesario justificarla debidamente, y la justificación debería consistir en las razones expuestas en el Recuadro 1.

### 4 EL PRESUPUESTO NECESARIO DE LEGITIMIDAD

El supuesto de legitimidad para el combate frontal contra la tala ilegal, es que la ocupación económica de los bosques responda al principio de acceso equitativo a sus recursos; y donde, en consecuencia, por “actores forestales regulares” debe entenderse en Bolivia a empresas concesionarias, propietarios privados, pueblos indígenas, Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y comunidades campesinas, que operen bajo los lineamientos de un plan de manejo aprobado por la autoridad competente (SF) y debidamente monitoreado por ella. El Cuadro 1 ilustra el nivel de acceso equitativo logrado al 2005.

En cuanto a las concesiones a empresas forestales, debe aclararse que provienen íntegramente de la conversión de contratos de corta de largo plazo (20 años) del régimen legal anterior, al régimen de concesiones establecido por la Ley 1700 de 12 de julio de 1996. Esto significa que si bien las empresas forestales figuran en la estadística actual con el 63% de las áreas bajo manejo, en realidad no recibieron una sola hectárea de nueva asignación, pues hasta la fecha no se ha efectuado ninguna licitación pública. Antes bien, con la conversión de contratos de corta al régimen de concesiones las empresas bajaron del orden de los 22 millones de hectáreas a los 5.518.943 ha que actualmente manejan, en tanto

## RECUADRO I

### Razones para combatir la tala y el comercio ilegal de madera

1. Hay que combatir el comercio ilegal de la madera como un medio para asfixiar la tala ilegal;
2. Hay que combatir la tala ilegal porque conlleva la degradación de la estructura y composición florística de los bosques, por cuanto se realiza al margen de toda prescripción de sostenibilidad, y porque, mediante la apertura de vías de acceso, es precursora de la deforestación;
3. Hay que combatirla porque es una manifiesta competencia desleal contra los actores forestales regulares. Debido a la insuficiencia de la función policiva de nuestros Estados y el escaso sentido de ciudadanía de nuestros pueblos con relación a los bosques, la principal estrategia de gobierno sobre los mismos debe consistir en su ocupación económica con actores forestales formales que, como agentes de gobernabilidad, excluyan su ocupación a manos de la deforestación y el saqueo de sus recursos;
4. Hay que combatirla porque destruye lo que, en acatamiento de las prescripciones de sostenibilidad, el actor forestal regular deja en pie, como árboles semilleros, individuos de clases diamétricas para futuras cosechas, parcelas permanentes de investigación y reservas ecológicas;
5. Hay que combatirla porque acaba induciendo al actor regular a competir con la ilegalidad actuando ilegalmente.
6. Hay que combatirla porque atenta contra la integridad de las áreas protegidas, de los territorios indígenas, de los bosques fiscales y los derechos de los particulares.
7. Hay que combatirla porque conlleva prácticas antisociales intolerables, como explotación humana, corrupción y violación de derechos humanos fundamentales, cuando no alianzas con el narcotráfico y actividades subversivas que minan el Estado de Derecho y el proceso de construcción de la democracia social.

CUADRO I  
Derechos forestales otorgados 1997-2005

TIPO DE DERECHO	Nº	Ha	%
Concesión a empresas forestales	86	5.518.943	63
Autorizaciones en propiedad privada	1339	1.426.132	16
Concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar	27	639.814	7
Autorizaciones a pueblos indígenas (TCO)	78	696.803	8
Concesiones para investigación	3	256.436	3
Contratos a Largo Plazo	2	225.400	3
Sub-total	1535	8.763.527	99
Reservas Privadas del Patrimonio Natural	36	57.873	1
<b>TOTAL</b>	<b>1571</b>	<b>8.821.400</b>	<b>100</b>

Fuente: Superintendencia Forestal, Informe Anual 2005, Santa Cruz, 2006.

## RECUADRO 2

### Equidad en el pago de las patentes

”Con relación al pago de la patente, durante casi 6 años se mantuvo una excesiva discriminación positiva entre los diversos actores forestales, porque las empresas pagaban 1 US\$ por hectárea calculado por la totalidad de su área aprovechable; las ASL alrededor de 0.40 US\$ por hectáreas y las TCO y propietarios privados (incluyendo campesinos) US\$ 1 por hectárea calculado sobre el Área de Aprovechamiento

Anual – Triple AAA. Desde 2003 (D.S. 27024) se achicó la brecha y todos los actores forestales pagan por la triple AAA, con la diferencia que las empresas concesionarias adicionalmente pagan la Tarifa de Regulación Forestal – TRF equivalente a 35 UFV y las ASL 20 UFV, no así las TCO y Comunidades Campesinas que están exentas de la TRF”.

que las ASL y los pueblos indígenas subieron de cero a las áreas bajo su actual conducción. En cuanto a los propietarios privados, se debe leerse como un éxito del nuevo régimen forestal que dichos propietarios hayan sometido a manejo las extensiones que figuran en el Cuadro 1, pues, al establecer una patente menor para las propiedades privadas (Recuadro 2), la señal de la Ley 1700 fue inducir a sus titulares al manejo forestal de las áreas tituladas históricamente, y evitar su cambio de uso por la vía de los hechos. Por su parte, las concesiones a ASL pueden seguir su curso ascendente a sola voluntad política del Ministerio de Desarrollo Rural, y las autorizaciones a pueblos indígenas incrementarse en millones de hectáreas a su sola iniciativa (sometiendo áreas a planes de manejo, bajo el mismo régimen de los propietarios privados), toda vez que son titulares de vastas extensiones de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Richard Méndez<sup>9</sup>, Intendente Jurídico de la SF, manifiesta que las ASL tienen posibilidades de alcanzar más de un millón de hectáreas “si es que el Ministerio de Desarrollo Rural aprueba el programa de áreas para las 27 ASL que están pendientes desde más de 4 años”. En cuanto a las TCO, el mismo funcionario expresa que “existen más de 7 millones de hectáreas de tierras de producción forestal permanente tituladas a su favor y se les pretende consolidar alrededor de 19 millones de hectáreas”. Asimismo, Méndez resume la discriminación positiva en el pago de las patentes como parte del principio de equidad (Recuadro 2).

9. Comunicación por correo electrónico.

El presupuesto básico de legitimidad está, pues, dado. Sin embargo, la tala ilegal sigue siendo un fenómeno que dista mucho de ser gobernado, y que, además de sus impactos ecológicos, genera severos impactos económicos en los actores formales, impactos sociales y culturales en las comunidades y los pueblos indígenas, así como impactos fiscales que, para empezar, afectan a las arcas municipales, en circunstancias en que debe interesar el fortalecimiento del Municipio por ser la célula del Estado que más cerca está de los bosques y sus usuarios, así como de los más inmediatos beneficiarios de sus servicios ambientales.

## 5 ELEMENTOS BÁSICOS DEL SECTOR FORESTAL

Bolivia cuenta con una extensión territorial de 109.858.100 ha de las que 48 millones tienen cobertura boscosa, y de las cuales 33.5 millones son tierras de producción forestal permanente, de las que a su vez al año 2006 cerca de 10 millones estarán bajo planes de manejo. El sector forestal aporta el 3% del PIB nacional y el 6% de las exportaciones del país. Exporta US\$ 164 millones a 50 países de destino, cubre 50 productos, de los que el 80% son con alto valor agregado, se utilizan 60 especies, la balanza comercial es favorable en US\$ 90 millones. El sector genera 90 mil empleos directos y 160 mil indirectos<sup>10</sup>.

10. Datos tomados de información de la Cámara Forestal de Bolivia (CFB).

El Régimen Forestal de la Nación fue instituido por la Ley 1700 de 12 de julio de 1996 y su marco institucional está conformado por el Ministerio de Desarrollo Rural (MDR), como organismo rector con funciones políticas y normativas; las Prefecturas como órganos de desarrollo, investigación y auxilio de la fuerza pública (reciben el 35% de las patentes de aprovechamiento y el 25% de la patente de desmonte); las Municipalidades como órganos encargados de calificar a las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL), proponer Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) para el otorgamiento de concesiones a dichas agrupaciones por parte de la SF, según programa aprobado por el MDR, y prestar apoyo a través de las Unidades Forestales Municipales (UFM), además de las funciones y atribuciones que la SF les delegue según su capacidad institucional para desempeñarlas (las municipalidades productoras reciben el 25% de ambas patentes); el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal —FONABOSQUE— como órgano de financiamiento; y la Superintendencia Forestal (recibe el 30% de la patente de aprovechamiento) como órgano de regulación. La SF ha desempeñado el papel protagónico en la construcción del RFN y, en términos institucionales, ha sido el artífice de los logros alcanzados. Cuenta con una sede central en Santa Cruz de la Sierra, 7 Oficinas Locales (capitales de Departamento) y 23 Unidades Operativas de Bosques (UOB), con un plantel del orden de 180 empleados. En el cuadro 1 figuran los derechos forestales otorgados por la SF de 1997 a 2005. El FONABOSQUE hasta la fecha no ha sido puesto en operación, no obstante haber recibido del sector forestal el 10% de la patente de aprovechamiento, el 50% de la patente de desmonte y los importes de multas y remates: Las sumas distribuidas por la SF al FONABOSQUE fueron derivadas fuera del sector por las autoridades de hacienda.

### La visión del nuevo mapa de actores

En cuanto a la visión de cómo quedaría a futuro el mapa de los actores forestales, actualmente se plantea lograr 20 millones de hectáreas bajo manejo comunitario. En principio esta meta es posible, porque existen áreas para asignar hasta alcanzar esa cifra, sin afectar las áreas ya asignadas a los demás actores, los mismos que podrían desempeñar un papel clave para las comunidades desde los eslabo-

nes de la cadena productiva en que se encuentran posicionados. José Antonio Martínez, Superintendente Forestal, expresa la necesidad de que “el Estado boliviano y la sociedad en su conjunto reconozcan los saberes y conocimientos nativos de pueblos indígenas que viven en áreas de bosque, como valores universales. A su vez se hace necesario que el Estado potencie sus actividades de uso y manejo integral de recursos del bosque, mediante programas productivos silvo forestales, proyectos bajo los mecanismos de desarrollo limpio, servicios ambientales y planes de desarrollo social con identidad étnica, que implique las propias cosmovisiones locales”<sup>11</sup> Tanto desde la perspectiva de la gobernabilidad autorregulada de los bosques a través de su ocupación económica por actores sociales, como de la democratización del acceso a sus recursos y la lucha contra la pobreza, ciertamente es plausible que se trate de acelerar aún más la incorporación de pueblos indígenas y comunidades campesinas al manejo forestal. Sin embargo, en beneficio de la consistencia de dicho plan, deberían ser evaluadas las siguientes cuestiones básicas:

- Cuán correcto es extrapolar el bajo impacto del modo de vida indígena en una típica economía de subsistencia, a un manejo forestal de escala comercial que nunca ha estado en su acervo cultural. De la respuesta que merezca esa interrogante dependerá el grado de regulación estatal necesario respecto al manejo forestal comunitario (MFC), y lo que en lo sucesivo pueda concepcuarse como tala ilegal.
- Ha costado un gran esfuerzo —desplegado por los propios pueblos indígenas y comunidades, la SF, la cooperación técnica internacional, diversas ONG, municipalidades, etc. — llegar a las áreas bajo manejo que actualmente ostentan los pueblos indígenas. Habida cuenta que no es por falta de bosques que dichas áreas no son superiores (10% de sus bosques titulados), es evidente que no basta con tener bosques para convertirse en un productor forestal, y que, por tanto, el desafío del MFC va mucho más allá de la dotación de bosques comunitarios. Un aspecto conceptual que debería quedar claro antes de poner

11. Comunicación por correo electrónico.

se en movimiento la estrategia y asignar los recursos, pasa por la repuesta que se dé a la pregunta ¿en qué potenciar al MFC?

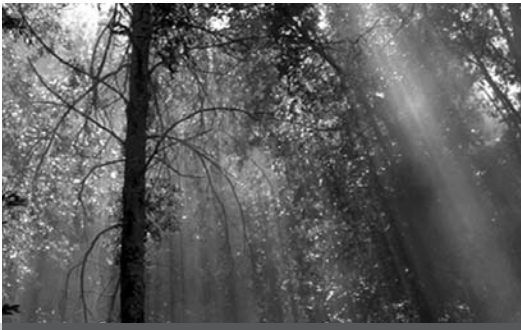
- La división social del trabajo según aptitudes y vocaciones, así como la ocupación de determinados nichos o eslabones de la cadena productiva y la utilización competitiva de las propias ventajas comparativas, son fenómenos naturales que siempre se han dado y se van a seguir dando en la historia económica. En ese marco conceptual, una visión de sector con 20 millones bajo MFC —de los 28 millones que estarían en producción—, podría estar diciéndonos que, sin perjuicio del avance diferenciado hacia otros eslabones de la cadena productiva, el espacio natural de las comunidades en la economía forestal será el de proveedores de materia prima, y que es ahí donde debe ayudárselas para que logren las mayores ventajas posibles. Aspirar a que todas las comunidades se desenvuelvan de inicio en operaciones empresariales que inclu-

yan la transformación primaria en sitio, antes que beneficiarlas, podría sacarlas del curso natural de las cosas y sembrar las semillas de la frustración social y la desarticulación comunitaria<sup>12</sup>.

---

12. En torno a esa excesiva expectativa sobre las posibilidades del manejo comunitario, son pertinentes las reflexiones de Rudy Guzmán, ex Intendente Técnico de la SF: “En el país tenemos ejemplos de promover procesos de integración vertical bosque-industria en comunidades, con resultados nada alentadores, por acelerar procesos sin la debida apropiación y tiempo necesarios. Para los que no recuerden, hay muchísima literatura, especialmente de cientistas sociales, estudios y otros acerca de la experiencia en Lomerío. Muchos de nosotros hemos pasado por esas ideas naíf, entre los que me incluyo. El resultado de esta experiencia comunitaria es que a la fecha el aserradero fue vendido, no cuentan con equipos de transporte y el manejo está retornando a sus orígenes, a lo que realmente saben hacer. Experiencias valiosas de esta naturaleza están ocurriendo en México, cuna de la forestería comunitaria y fuente de las mayores experiencias en este campo, donde algunos ejidos están tomando la decisión de vender árboles, después de haber tenido aserraderos. Algo estarán queriendo decirnos, no les parece?”





## CAPÍTULO DOS

# Estado actual de la tala ilegal y otros aspectos del cumplimiento de la legislación del sector forestal

### I DEFINICIÓN DE LA TALA ILEGAL

Según un reciente documento de la SF<sup>1</sup>, la informalidad está relacionada con la corta y el transporte ilegal de la madera y es generada tanto por “actores que no poseen ningún derecho forestal, utilizando rutas alternativas, fondeando madera con otras cargas y asociados a grupos de comercialización informal”, como por “actores que habiendo adquirido algún derecho forestal hacen uso indebido de éste, aprovechando volúmenes y especies provenientes de sitios autorizados y no autorizados”.

En consecuencia, la tala ilegal no se reduce al aprovechamiento abiertamente clandestino de los llamados “pirateros” o “cuarteros”, que apean árboles y roban madera de tierra ajena (tierras fiscales, concesiones, propiedades privadas, TCO, áreas protegidas), sino que incluye a los actores formales que exceden los términos de la autorización concedida o la utilizan para revestir con un manto de legalidad productos ilegales. Sin embargo, al respecto es de particular relevancia lo sostenido por Olvis Camacho, hasta hace muy poco Intendente Técnico de la SF, en el sentido de que “la regulación está sesgada por tu capacidad institucional de con-

trol, y eso no es correcto, porque en la práctica habrán aprovechamientos que no necesariamente atentan contra la sostenibilidad pero que formalmente aparecerán como infracciones”<sup>2</sup>. Esto significa que hay que estar dispuestos a volver a discutir, teniendo en consideración las prioridades regulatorias, sobre los estándares de sostenibilidad y las estrategias del plan de manejo.

En todo caso, es necesario partir de una definición operativa de tala ilegal que esté en función del objetivo que se persigue al combatirla. Si el objetivo es la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques, y si es para ello que resulta necesario cerrarle el paso a los factores de distorsión del mercado, porque socavan a los actores regulares como piezas de gobernabilidad, entonces cualquier forma de inyección irregular de madera al mercado debe ser incluida en la definición de tala ilegal, en la medida que, aparte del daño que implica arrasar con el bosque y sus valores asociados, también inyecta al mercado una madera que, al no haber pagado sus derechos al Estado ni incurrido en los costos de transacción del actor formal, que aventaja comercialmente a quienes la introducen en la circulación, con desmedro de quienes han asumido los costos de la formalidad.

1. Cenzano et al; Informe técnico anual gestión 2005 (junio-diciembre) de las Unidades Móviles de Inspecciones Forestales (UMIF) de la Superintendencia Forestal, Santa Cruz, 2006.

2. Comunicación personal.

## CUADRO 2

### Oferta maderable por formaciones

Formaciones boscosas de Bolivia	Oferta maderable total		Oferta aprovechable total	
	Nº Árboles/ha	m <sup>3</sup> /ha	Nº Árboles/ha	m <sup>3</sup> /ha
Chiquitania	109,73	43,38	23,5	19,3
Bajo Paragua	84,37	50,9	5,14	15,88
Guarayos	77,79	47,17	9,79	19,26
Chore	119,27	88,52	13	33,29
Preandino Amazónico	89,25	77,08	8,78	29,86
Amazonía	103,38	115,54	6,85	26,7
Total general	583,79	422,59	67,06	144,29
Promedio	97,30	70,43	11,18	24,05

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de la SF.

## 2 COMPATIBILIDAD DE LA LISTA INDICATIVA

En términos generales, las modalidades de tala ilegal en Bolivia son las mismas referidas en la lista indicativa sobre prácticas de tala ilegal (ver Tipos de tala ilegal). Sin embargo, no se conoce información que se produzca “usando prácticas para matar a los árboles de tal manera que se legalice su tala”. Tampoco se sabe de casos comprometidos en el uso de “prácticas dolosas de transferencias de precios, flujos de caja y niveles artificiales de servicio de deuda”.

## 3 VOLUMEN DE TALA ILEGAL Y OTRAS ACTIVIDADES ILEGALES

El volumen total de madera en pie autorizado el año 2005 fue de 1.922.161 m<sup>3</sup>r, de los cuales 1.717.337 m<sup>3</sup>r correspondieron a planes de aprovechamiento y 204.844 m<sup>3</sup>r a planes de desmonte. El volumen extraído fue de 862.813 m<sup>3</sup>r<sup>3</sup>. Que se extraiga menos que lo autorizado ha sido una constante histórica y es un hecho normal, pues lo autorizado responde a planes de manejo elaborados por sus titulares en base a los individuos de la AAA

3. Superintendencia Forestal; Informe anual 2'005; Santa Cruz, 2006.

aptos para cosecha y según expectativas comerciales que no siempre serán colmadas. En consecuencia, el diferencial entre el volumen autorizado y el efectivamente aprovechado sólo diría de sustitución por fuentes ilegales de madera en la medida que pudiera ser probada.

Teóricamente, una forma de estimar el volumen de madera ilegal sería determinando el volumen total consumido en el mercado interno más el exportado, para restarse el volumen legal extraído e imputar la diferencia a la ilegalidad. En cuanto a la madera procedente de desbosques irregulares, se podría extrapolar la cantidad de madera declarada en planes de desmonte a la cantidad de hectáreas deforestadas ilegalmente, más un determinado castigo por madera simplemente quemada y no ingresada a la circulación comercial, obteniéndose así un aproximado de madera inyectada al mercado desde los desmontes. Un ejercicio de estimación gruesa y rápida podría ser efectuado en base a la información generada por la propia SF<sup>4</sup> respecto a la oferta

4. Con motivo de la audiencia pública sobre deforestación ilegal (mayo de 2005), la SF identificó como factores que incentivan el desmonte ilegal los siguientes: Inestabilidad política e institucional; sesgo en la orientación política sobre el uso de la tierra con fines de producción agropecuaria; sistemas de administración de la tierra no funcionales; inseguridad de la tenencia de la tierra; incumplimiento de leyes y decretos sobre el uso de la tierra; baja competitividad económica del sector forestal; crecimiento demográfico; sistemas de seguimiento y multas inadecuados; planes de desmonte (PDM) autorizados en áreas no aptas.

### CUADRO 3

#### Inspecciones en centros de comercialización

Región operativa	Volumen total cuantificado (pt)	Volumen intervenido (pt)
Amazonia Beniana	19.770.727,00	6.178.786,00
Amazonia Pandina	983.104,00	197.875,00
Colonias Forestales	34.647,00	31.520,00
Región Andina	3.672.889,00	26.856,00
Región Chiquitana	803.282,00	386.573,00
Región Guaraya	0,00	0,00
Región Integrada	1.663.424,00	394.668,00
Región Misiones	43.436,00	42.753,00
Región Preandina	2.309.736,00	23.056,00
<b>TOTAL</b>	<b>29.281.245,00</b>	<b>7.282.087,00</b>

Fuente: Informe técnico anual gestión 2005, UMIF, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

maderable promedio de las seis diferentes formaciones del país (Cuadro 2)<sup>5</sup>. La validez de dicho ejercicio dependería de la debida estimación de la madera que simplemente es quemada, y que a criterio de Fátima Vargas es la mayor parte<sup>6</sup>. Es por esta razón que, después de los ejercicios que siguen, el criterio por el que finalmente se ha optado en el presente análisis preliminar es el enunciado al principio, a saber, tratar de contrastar lo consumido y exportado con lo estadísticamente aprovechado, para imputar la diferencia a fuentes ilegales.

Tomando como dato indicativo la información sobre inspecciones a centros de comercialización efectuadas por la UMIF (Cuadro 3), los 7.282.087,00 pies tablares intervenidos por no contar con respaldo de Certificado Forestal de Origen,

indican que, a la muestra, en ese eslabón de la cadena productiva se registra una incidencia del orden del 24.87% de productos ilegales. Al ejercicio de asumir un volumen promedio extraído del bosque anualmente de 4.36 m<sup>3</sup>/ha, ello implicaría en principio que, según esa muestra, habrían sido extraídos de manera no sostenible 31.226,79 m<sup>3</sup>r, afectando una superficie de 7.162,11 ha.

Por su lado, la muestra del Cuadro 4 (Inspecciones en centros de transformación) indica que, considerado en términos generales, el eslabón de la transformación procesa madera ilegal por el orden del 26.77% del total. (Los 7.608,80 m<sup>3</sup>r intervenidos por carecer de Certificado Forestal de Origen podrían haber implicado la intervención ilegal de una superficie de 1.745,14 ha)

Tres fuentes que permiten aproximarse a una estimación global del nivel de incidencia de la tala ilegal, son las siguientes:

(a) La muestra del Cuadro 5 (Volumen extraído dentro y fuera de las áreas autorizadas) indica que el 43% de la madera sería ilegal.

(b) Según el estudio “Evaluación de las oportunidades y riesgos que constituye para la regulación forestal el uso legal de la motosierra para el tableado y escuadrado de madera” realizado por R. Mancilla y C. Flores (2006), en la localidad de Caranavi la SF autorizó la extracción de 36.497,4 m<sup>3</sup> durante la gestión 2005, pero se llegó a estimar en 77.187 m<sup>3</sup>/año el volumen real que llega a movilizarse con destino a La Paz, con lo que, para esa muestra, el 52% sería ilegal.

5. Sólo a título de ejercicio sobre otro criterio de valoración de las pérdidas, si se toma la superficie deforestada anualmente en las gestiones 2004 y 2005 y la oferta maderable total promedio por unidad de superficie de 70,43 m<sup>3</sup>/ha (volumen correspondiente sólo a troncos o fustes de árboles y que equivale al 50% del volumen total de la biomasa afectada por unidad de superficie), se puede asumir que el volumen total de biomasa afectado es de 140,86 m<sup>3</sup>/ha. Sin considerar el valor de los bosques en términos de diversidad biológica y de fuentes generadoras de servicios ambientales, la no utilización de la biomasa destruida (37.544.022,51 m<sup>3</sup>) implica una pérdida de al menos 6'257.337,08 de toneladas de carbón, vale decir el orden de los US\$ 813'453.820.98. Esa cantidad de carbón habría cubierto la demanda de carbón de los altos hornos de fundición de Puerto Quijarro (Mutún) por al menos 35 años.

6. Comunicación personal.

#### CUADRO 4

##### Inspecciones en centros de transformación

Region operativa	Volumen total cuantificado (m <sup>3</sup> r)	Volumen intervenido (m <sup>3</sup> r)
Amazonia Beniana	0,00	0,00
Amazonia Pandina	8.366,63	0,00
Colonias Forestales	1.204,35	1.201,79
Región Andina	0,00	0,00
Región Chiquitana	2.923,59	1.788,03
Región Guaraya	3.304,63	191,43
Región Integrada	0,00	0,00
Región Misiones	1.974,52	1.276,71
Región Preandina	10.646,61	3.150,84
<b>TOTAL</b>	<b>28.420,33</b>	<b>7.608,80</b>

Fuente: Informe técnico anual gestión 2005, UMIF, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

#### CUADRO 5

##### Volúmenes extraídos dentro y fuera de las áreas autorizadas

Región operativa	Volumen del área m <sup>3</sup> r	Volumen fuera del área m <sup>3</sup> r
Amazónica Beniana	5.240,13	101,35
Amazónica Pandina	9.817,07	873,24
Colonia Forestal	6.009,68	1.646,00
Andina	196,62	153,21
Chiquitana	2.980,23	3.589,46
Guaraya	4.481,49	397,88
Misiones	2.285,12	1.347,29
Preandina	12.062,90	24.439,20
<b>Total</b>	<b>43.073,24</b>	<b>32.547,63</b>

Fuente: Informe técnico anual gestión 2005, UMIF, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

(c) Finalmente, en agosto 2006, la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI), la Cámara Forestal de Bolivia (CFB) y la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA), presentaron el informe "Relevamiento nacional de información de unidades productivas del sector maderero en Bolivia". El estudio cubrió 3.030 unidades productivas madereras, recolectando datos en encuestas (Aserraderos [A], Barracas [B] e Industrias [I]). Las localidades incluidas en el relevamiento fueron los centros urbanos más poblados del país (63 poblaciones con más de 5.000 habitantes), que concentran la mayor parte de la actividad transformadora de la madera. Se consideraron los eslabones aserradero (sin operaciones de bosque), barracas, e industrias (clasifi-

cadas en micro, pequeñas, medianas y grandes industrias, en función al volumen de madera consumido o procesado). Los resultados están reflejados en el Cuadro 6 (Volumen de madera rolliza en aserraderos de 4 tamaños). Contrastando el volumen de 1.264.784,52 m<sup>3</sup>r procesados por los aserraderos que fueron materia del estudio, con el volumen de 862.813 m<sup>3</sup>r efectivamente extraído según informe de la SF, se puede inferir que el 32% de la madera procesada tuvo una procedencia ilegal.

Si para tener un estimado provisional se otorga doble peso al porcentaje de la fuente (c), por tratarse de un estudio a nivel nacional, promediando las tres fuentes se podría asumir que el 40% del total de la madera que se mueve en el mercado proviene de la tala ilegal.

## CUADRO 6

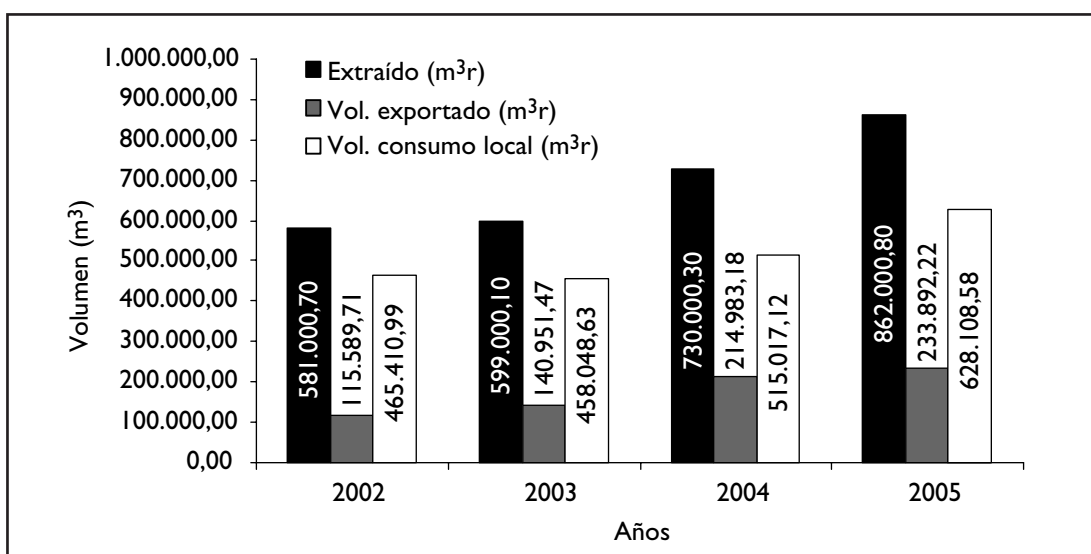
### Volumen de madera rolliza en aserraderos de 4 tamaños

Nº Total de mano de obra directa en los 3 subsectores y 4 niveles de tamaño	\$US—monto total de ventas de los 3 subsectores y 4 niveles de tamaño	Volumen total estimado en m <sup>3</sup> r del subsector aserradero, en sus 4 niveles de tamaño
62.788,00	302.308.658,99	1.264.784,52

Fuente: Encuesta UPSA, ASDI, CAINCO, CFB, 2005–2006.

## CUADRO 7

### Volúmenes extraídos, exportados y consumidos en mercado interno



Fuente: Superintendencia Forestal, Cámara Forestal de Bolivia, 2002–2005.

Por su lado, del análisis del comportamiento histórico de los volúmenes extraídos versus los volúmenes consumidos en el mercado interno y los exportados (Cuadro 7), se puede concluir que en términos generales la relación es 75%-25%, lo que no necesariamente supone que en la distribución de mercados de los productos de origen ilegal exista necesariamente la misma relación porcentual, toda vez que para hacer esa determinación se requeriría de un análisis casuístico que, por ejemplo, discrimine en función de las cadenas de custodia existentes y de la verdadera dimensión del contrabando de madera por las fronteras de Brasil y Perú.

## 4 TIPOS DE TALA ILEGAL

Según encuesta realizada a 55 funcionarios de la SF<sup>7</sup>, las modalidades de ilegalidad, en orden de importancia, son las siguientes:

- Corta sin autorización/aprovechamiento ilegal
- Desmorte (deforestación)
- Uso ilegal y comercio de CFO/ lavado de madera

7. Véase pie de página 4, III-6.

- Cambio de especies en el CFO  
Transporte sin autorización/madera fondeada
- Procesamiento y almacenamiento sin respaldo
- Uso de motosierra para escuadrado o cuarterones
- Falsedad de información (planes de manejo fantasmas)
- Avasallamiento de propiedad privada/asentamientos ilegales
- Contrabando al Brasil de madera preciosa

Algunos casos típicos<sup>8</sup> y suficientemente ilustrativos de cómo se produce la tala ilegal por diferentes actores, son los siguientes:

- Preparación de planes de desmonte con el sólo fin de obtener CFO para la supuesta madera resultante de un desbosque que nunca se llega a realizar, y donde el negocio es comercializar los CFO que revestirán de legalidad la circulación de madera ilegal.
- Preparación de planes de manejo de áreas menores de 200 ha y menores de 3 ha y utilización de los correspondientes CFO para el trasiego y lavado de madera ilegal.
- Sobreestimación en el POAF del volumen de las especies más valiosas a aprovecharse, con el fin de tener un margen para lavar madera ilegal.
- Una ASL extrajo legalmente 400.63 m<sup>3</sup>, e ilegalmente 3.332,53 m<sup>3</sup>, así como 148 postes para tendido eléctrico legales y 2.187 ilegales. Otra ASL extrajo legalmente 570.16 m<sup>3</sup>, e ilegalmente 4.764.92 m<sup>3</sup>, y de los 2.369 postes comercializados con CFO sólo 58 fueron cortados dentro del Área Anual de Aprovechamiento (AAA). Otra ASL utilizó CFO para 1.020 postes, de los que sólo 54 fueron cosechados de la AAA autorizada.
- Una propiedad privada obtuvo autorización para la corta de 565.54 m<sup>3</sup>, informó, con firma de un agente auxiliar, una corta de 474,68 m<sup>3</sup>, comercializó con CFO 585.77 m<sup>3</sup>, y se determinó que dentro de la propiedad no se había cortado un solo árbol.
- En cuanto al transporte, son comunes las prácticas de fondeo de madera bajo otra carga y mezcla de madera legal con ilegal.
- Las fuentes consultadas sostienen que algunas empresas concesionarias compran de madera

ilegal y efectúan aprovechamiento fuera del área autorizada.

- Hay evidencia de una empresa concesionaria que formuló un POAF para su área y sacó 2,500 metros cúbicos rola de caoba del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Séure (TIPNIS). Esa misma empresa maniobró la formulación de un POAF para el Territorio Indígena Chimanes (TICH) pero para el aprovechamiento de 5,000 metros cúbicos rola de caoba del TIPNIS, donde la madera ya estaba cortada. En ambos casos el POAF actúa como instrumento de blanqueo, pues facilita la obtención de los correspondientes Certificados Forestales de Origen, con lo que en adelante el flujo en el mercado interno y para la exportación queda legalizado y es indetectable.

## 5 LOS ACTORES COMPROMETIDOS EN LA TALA ILEGAL

Una frase del Superintendente Forestal resume el grado en que los diversos actores están involucrados en la tala y el comercio ilegal de la madera: “No hay angelitos de ningún tipo”. Podría decirse, pues, que al menor descuido la tala ilegal se propaga como una peste que no hace excepción con ningún tipo de actor, aunque dentro de cada grupo de actores ciertamente hay muchos que se mantienen dentro de los cánones de la regularidad. De ahí que debe ser combatida de manera frontal y sostenida. La proliferación de la ilegalidad en los más diversos actores ha llevado a Lincoln Quevedo (Intendente de Desarrollo Forestal de la SF) a sostener que se requiere una Ley 1008 para el sector forestal (la Ley 1008 tiene por objeto combatir el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y es percibida como una ley draconiana).

Lo expresado por Rudy Guzmán<sup>9</sup>, ex Intendente Técnico de la SF y actual funcionario del Centro Amazónico de Desarrollo Forestal —CADEFOR—, pone en evidencia hasta donde pueden penetrar los tentáculos de la tala ilegal (Recuadro 3).

Por su lado, José Antonio Martínez, Superintendente Forestal, expresa que “el tráfico de madera en Bolivia tiene dimensiones colosales.

8. Varios de estos casos ya habían sido reportados por Cordero, William; fuente citada.

9. Guzmán, Rudy, comunicación por correo electrónico.

### RECUADRO 3

#### La carcoma de los bosques

“Desde 2004 la instancia de la SF que resguardaba la relaciones entre comunidades y privados dejó de funcionar y a la fecha no vemos que funcione. Este ambiente ha permitido que proliferen los abusos de muchos sinvergüenzas inescrupulosos que a nombre de las comunidades presentan los planes de manejo como si se tratara de actividades comunitarias, sumado a ello las alianzas con muchos de los forestales que avergüenzan a la profesión. Si vas a San Ignacio verás que más de sesenta PGMF "comunitarios" son pura pantalla y están por detrás conocidos comerciantes de madera en concomitancia con algunos "agentes auxiliares" también conocidos por sus fechorías. Si vas a Guarayos verás que muchos mal llamados planes de manejo se están promoviendo con carácter individual dentro del territorio comunitario, otra vez con participación de algunos malos forestales, minando el concepto de lo común, de lo social”.

Hoy, en este momento, tenemos más de 20 camiones en el tramo Caranavi-Yoloza con madera ilegal<sup>10</sup>.

Sin lugar a dudas el problema mayor a resolver, en la medida que constituye la base misma del incumplimiento de la ley, es el de la cultura de la informalidad. Lo expresado por el Superintendente Forestal<sup>11</sup> —y que de profesión es científico social— grafica claramente el problema (Recuadro 4)

¿Qué hacer frente a ese escenario? Comenzar por aceptar que no se puede continuar más con la cultura del desgobierno, es decir, la cultura del no-Estado. Si la aplicación de la ley tributaria es la herramienta pedagógica para subvertir la cultura de la evasión por la cultura de la contribución. De la misma forma se puede esperar una cultura del tránsito responsable a partir de la enérgica aplicación de la legislación de la materia, cuando —como manda

10. Martínez, José Antonio, comunicación electrónica 31 de agosto 2006.

11. Martínez, José Antonio, comunicación electrónica 1 de septiembre de 2006.

### RECUADRO 4

#### No hay angelitos de ningún tipo

“Culturalmente gran parte de los involucrados no siente la necesidad de respetar y cumplir las normas. El que quiere, si encuentra la oportunidad de hacer el “chanfle” a la autoridad y a las normas, considera que lo está haciendo bien. En tales circunstancias no hay fuerza que valga, ni normas que sirvan. No hay angelitos de ningún tipo”.

la ley— los camiones empiecen a ser decomisados y rematados en calidad de medios de perpetración del delito, los centros de procesamiento clausurados, y encarcelados los agentes auxiliares incurso en falsedad y fraude de la ley, entonces, y sólo entonces, se podrá esperar que en un solo día no pasen 20 camiones con madera ilegal por un puesto oficial de control. En el mismo sentido que los centros de procesamiento dejen de surtir de madera ilegal, o que mude a los patrones de la decencia la lasitud ética de los ingenieros forestales que, traicionando la confianza depositada por el Estado al investirlos legalmente como agentes auxiliares de la autoridad competente, diseñan y encubren el crimen forestal. En otros términos, mientras las señales del Estado sean que el crimen paga, no cabe esperarse que disminuya, sino que se incremente.

## 6 CITES: INTERPRETACIÓN QUE DEBE SER REVISADA

Según el “Informe base de la República de Bolivia” presentado en la Reunión Regional de la Caoba Apéndice II CITES, Pucallpa, Perú, 18 al 21 de mayo del 2004, el número de certificados o permisos expedidos por CITES no tuvo fluctuaciones significativas durante los cuatro últimos años (2000-2003). El documento indica que en los años 1998 y 2000 según los datos reportados por la SF los volúmenes autorizados son inferiores a los volúmenes de exportación reportados por CITES (Cuadro 8), asumiendo que ello podía deberse a que durante los primeros años de la aplicación de la nueva Ley Forestal quedaban saldos de caoba del régimen

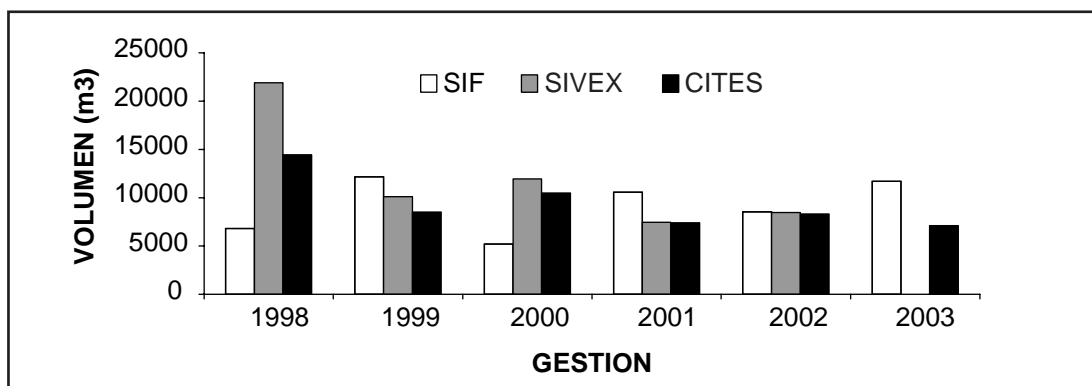
**CUADRO 8**  
**Volumen autorizado y exportado 1998–2005**

Detalle de volumen movilizado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Volumen Autorizado/SF (m <sup>3</sup> /tronca)	6.806,30	12.151,80	5.212,70	10.574,00	8.524,00	11.698,00	12.778,77	9.446,83
Volumen Exportado/CITES (m <sup>3</sup> /tabla)	14.460,00	8.520,00	10.492,50	7.405,10	8.333,70	7.116,10		
Volumen Real Extraído Bosque (m <sup>3</sup> /tronca)	26.290,91	15.490,91	19.077,27	13.463,82	15.152,18	12.938,36	13.554,00	20.438,00
Diferencia entre lo Autorizado Vs. Extraído (m <sup>3</sup> /tronca)	19.484,61	3.339,11	13.864,57	2.889,82	6.628,18	1.240,36	775,23	10.991,17

Fuente: "INFORME BASE DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA", presentado en la Reunión Regional de la Caoba Apéndice II CITES, en Pucallpa, Perú, 18 al 21 de mayo del 2004/Superintendencia Forestal – A. Andaluza, F. Aguilar y R. Mancilla.

## CUADRO 9

Volúmenes de Caoba (m<sup>3</sup>) autorizados por la SIF, CITES y SIVEX



Fuente: "INFORME BASE DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA", presentado en la Reunión Regional de la Caoba Apéndice II CITES, en Pucallpa, Perú, 18 al 21 de mayo del 2004.

anterior. Sin embargo, los últimos tres años esta tendencia cambia, observándose que los volúmenes reportados por CITES son menores a los autorizados por la SF. Los datos de volúmenes exportados que reporta SIVEX (Sistema de Ventanilla Única de Exportación) incluyen los volúmenes que salen del país como madera elaborada aparte de la que sale como madera aserrada, en láminas y chapas. Esto puede explicar que los volúmenes reportados por SIVEX sean superiores a los que reporta CITES (Cuadro 9). Debe tenerse presente que los volúmenes autorizados por la SF están referidos a metros cúbicos tronca, según información de las Fichas Técnicas de los POAF, en tanto que los volúmenes exportados con el respaldo CITES corresponderían, según información de la Autoridad Administrativa CITES, a metros cúbicos de madera en tabla. Al respecto, tendría que considerarse que si lo autorizado a exportar es un volumen en troza, sólo el 55% de dicho volumen debería salir en tabla, pues ese es el factor de rendimiento para transformación tronca-madera simplemente aserrada. Ello podría significar que en las ocho gestiones pasadas se hubiesen aprovechado en exceso 59.213.05 m<sup>3</sup> (el orden de 7.401.63 m<sup>3</sup> por año). Si la racionalidad de las cuotas asignadas es que se establecen en función de la soportabilidad de la especie, la exportación de un volumen en madera aserrada (tablas) igual al autorizado en términos de volumen-tronca, significaría

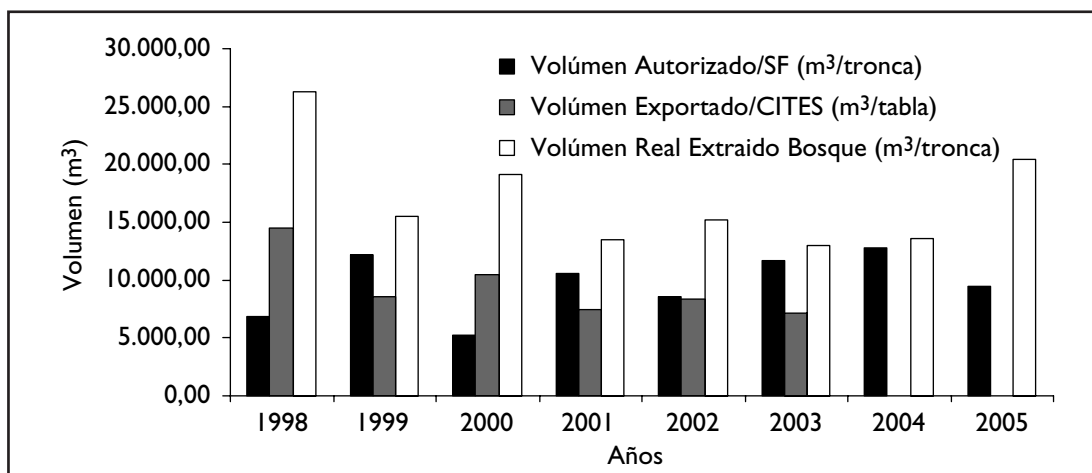
un exceso de extracción del 45% respecto a lo estimado como soportable.

## 7 TEMAS SOBRE COMERCIO FRONTERIZO

Dado el carácter preliminar de este estudio, no ha sido posible estimar los volúmenes de madera que son materia de contrabando por las fronteras, pero es sabido que los dos focos son la frontera con Brasil, a través de la cual está saliendo exclusivamente morado (*Machaerium scleroxylon*), que tiene un precio muy superior a todas las demás maderas del país, y la frontera con Perú, por la que el contrabando se dio con apreciable intensidad con la mara o caoba (*Swietenia macrophylla*), dado que el Territorio Indígena Chimán (TICH) estaba extraordinariamente poblada de dicha especie. Como se ha referido en la parte final del punto 4 de la Sección II (Tipos de tala ilegal), existe evidencia que tomando como pretexto de un POAF para el TICH recientemente se extrajeron 5.000 m<sup>3</sup>/r de caoba del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). De manera que de continuar su contrabando al Perú, lo más probable es que la fuente de caoba sea el TIPNIS. También se produjeron denuncias públicas en el sentido de que por esa frontera salía caoba del Parque Nacional Madidi.

## CUADRO 10

### Volúmenes de caoba autorizados y exportados 1998–2005



Fuente: “INFORME BASE DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA”, presentado en la Reunión Regional de la Caoba Apéndice II CITES, en Pucallpa, Perú, 18 al 21 de mayo del 2004 / Superintendencia Forestal—A. Andaluz y R. Mancilla.

Esta situación que en su momento mereció una aclaración poco convincente del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), en el sentido de que dicha madera habría salido del Perú y utilizado como lugar de paso el Madidi para volver a entrar al Perú. Las fuentes consultadas sostienen que el contrabando a Perú también se daría con el verdolago (*Terminalia oblonga*) y el jichituriqui (*Aspidosperma rigidum*). Sin embargo, como en el caso de la frontera con Brasil, la constante histórica en todos los países es que el contrabando siempre está vinculado a maderas de alto interés para los traficantes, por lo que, tomando como elementos indiciarios los casos TICH-TIPNIS-Madidi, lo probable es que el contrabando por la frontera peruana gire más bien en torno a la caoba.

## 8 IMPACTO EN LAS FINANZAS DEL TESORO PÚBLICO

Una forma de valorar el impacto de la deforestación irregular y la tala ilegal en las finanzas del tesoro público, es estimando lo que el Estado deja de percibir por patentes de desmonte y por patentes de aprovechamiento. En cuanto a lo primero, tomando como base la deforestación de la gestión 2005 (245.015 ha), por cuyas 34,671 ha autorizadas la SF

informa haber recaudado B/. 13.774.502,60, se obtiene que por las 210.344 ha ilegales se habría dejado de percibir el orden de B/. 83.000.000,00. A esta cantidad habría que agregarse las recaudaciones no percibidas por emisión de Certificados de Origen (CFO6-madera en troza de desmonte), en que si para los desmontes autorizados se emitieron 6.645, extrapolando ese dato a los no autorizados serían 40.314 y teniendo en cuenta que el CFO6 tiene un valor de B/. 140,00, arrojaría una cantidad de B/. 5.643.960,00. Esto quiere decir, siempre en estimación tentativa, que el Estado dejó de percibir B/. 88.643.960 (el orden de 11 millones de dólares) sólo por desmontes no autorizados. En cuanto a las patentes de aprovechamiento, tomando en cuenta que en la gestión 2005 se recaudó B/. 8.673.715 por patente de superficie y B/. 5.414.514 por tarifa de regulación, lo que hace B/. 14.088.229, asumiendo que el aprovechamiento ilegal sea del orden del 40% del total de la madera que se inyecta al mercado (ver punto 3. Volumen de tala ilegal y otras actividades ilegales), eso daría el orden de los B/ 6.000.000 dejados de percibir, a lo que habría que agregarle lo no percibido por CFO1-madera en troza de bosque en pie y CFO madera elaborada. Desde luego, en ambos casos están además los tributos ordinarios no pagados al Estado. Si el 70% de esos importes iría a los Gobiernos Municipales que

detecten las infracciones y el 30% para la SF, ello podría constituir una estrategia eficaz para cerrarle el paso a la ilegalidad en ambos rubros. La SF recibió el año 2005 B/. 12.746.218,33 por coparticipación de patentes forestales, multas y remates, usando los pies del municipio, percibiría por ese 30% el orden B/. 28.000.000<sup>12</sup>, es decir, un incremento del orden del 220%.

## 9 IMPACTO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS/POBLACIÓN RURAL EN CONDICIONES DE POBREZA Y EL MEDIO AMBIENTE

El impacto ambiental que genera la tala ilegal es doble: de un lado, la degradación de la estructura y composición florística de los bosques intervenidos al margen de toda prescripción de sostenibilidad (descieme de especies más valiosas, cosecha de árboles semilleros, cosecha en áreas de protección, daños al bosque residual por tumba no dirigida y caminos y campos de rodeo no planificados), y, de otro, el que genera como precursor de la deforestación, en la medida que habilita las vías de acceso. Desde luego, la incursión informal en los bosques también incluye el aprovechamiento indiscriminado de la fauna como fuente de alimentos.

Las Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas resultan particularmente perjudicadas por el saqueo, debido a que se trata de vastas extensiones (7 millones de hectáreas ya tituladas a la fecha), que dichos pueblos no estarán en la posibilidad de proteger en tanto no los ocupen económicamente a través del aprovechamiento forestal, para lo cual es necesario dotarles asistencia técnica y apoyo financiero. Aún así, es indispensable que, a título de tutelar la integridad territorial del Estado, la policía y las Fuerzas Armadas les presten el auxilio debido, vía mediación de la SF como autoridad civil, para patrullar sus territorios. Al respecto, es ilustrativo lo expresado en presencia del Presidente de la República de entonces (Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé) por Ángel Javivi, de la TCO Yuki-Ciri —con plan de manejo forestal comunitario certificado—, en el acto público de reconoci-

miento del FSC a Bolivia por haber llegado a los 2 millones doscientas mil hectáreas certificadas: “Hacemos un llamado a todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y en especial a la Superintendencia Forestal para que nos ayuden a mantener y mejorar el control de nuestros bosques”<sup>13</sup>. A su vez, la tala ilegal es un factor de perturbación de la organización indígena, por cuanto implica que la propuesta de arreglos deshonestos toque todos los días a sus puertas, y de hecho hay más de un indicio sobre dirigentes comprometidos en alianzas con el madereo ilegal. (Ver lo expresado por Rudy Guzmán en el Recuadro 3). En los casos del POAF que una empresa concesionaria elaborara para encubrir la extracción de 2.500 m<sup>2</sup>r de caoba del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) y del POAF del Territorio Indígena Chimanes para encubrir la extracción de 5.000 m<sup>2</sup>r de la misma especie del TIPNIS (ver el punto Tipos de tala ilegal), cabe preguntarse sobre el grado de complicidad en que podrían estar incurridos los propios pueblos indígenas. En cuanto a la población rural en condiciones de pobreza, el impacto estaría dado más bien por las condiciones de sobreexplotación de los asalariados y en los precios diminutos pagados a los campesinos por la madera de sus propiedades o posesiones que son materia del tráfico ilegal.

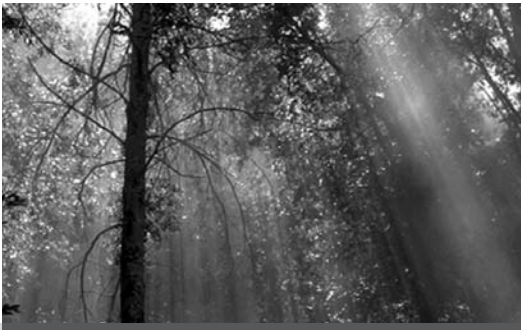
## 10 IMPACTO EN LA INDUSTRIA FORESTAL

Dado el carácter preliminar del estudio, el impacto sobre la industria forestal no ha podido ser cuantificado. Sin embargo, los datos indicarían que, debido a la evasión tributaria y a que no incurre en los costos de transacción del operador regular, los costos de producción promedio de la informalidad (el orden de los US\$ 0,20 por pie tablar tanto para maderas blandas como duras) son apreciablemente inferiores a los de la industria formal (el orden de US\$ 0,45 por pie tablar), lo que importa una manifiesta competencia desleal.

12. Las estimaciones a la gruesa son efectuadas en base a los datos del Informe anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz, 2006.

13. Comercio exterior N° 137, publicación informativa del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), Bolivia, octubre 2005.





## CAPÍTULO TRES

# Análisis institucional del sector forestal

21

**P**rocediendo siempre en el orden temático establecido por los términos de referencia, los siguientes son los elementos relevantes en materia institucional.

### I MARCO DE POLÍTICA

Con base en la Ley 1700 y su Reglamento General, la SF<sup>1</sup> considera como políticas del Régimen Forestal de la Nación las listadas en el Recuadro 5. Las políticas más importantes relacionadas con las actividades ilegales están vinculadas a la aplicación de las siguientes herramientas:

- acceso equitativo a los recursos;
- seguridad jurídica efectiva;
- planes de manejo; autorizaciones de desmonte;
- programas de abastecimiento de materia prima;
- control en carreteras;
- certificados de origen;
- agentes auxiliares;
- decomiso y remate de productos ilegales y medios de perpetración.

Estas herramientas son analizadas más adelante, a propósito de las fugas e inaplicaciones en las herramientas del Régimen Forestal de la Nación.

Cabe señalar que la situación actual de nombramiento en calidad de interino del Superintendente Forestal rompe el presupuesto de un arbitraje imparcial y estricto del Régimen Forestal de la Nación, por cuanto, a diferencia de la garantía de estabilidad que implica el nombramiento por seis años a propuesta del Senado, el interino puede ser removido en cualquier momento, sin expresión de causa, por el Poder Ejecutivo, con lo que de inicio queda sometido a la influencia de las decisiones político-partidarias, en la medida que es vulnerable a reacciones y represalias, incluyendo la pérdida del cargo.

### 2 MARCO LEGAL

La legislación del Régimen Forestal de la Nación está conformada por la Ley Forestal 1.700 del 12 de julio de 1.996, su Reglamento General aprobado mediante D.S. 24453 del 21 de diciembre de 1.996 y las normas subsidiarias que figuran en el Recuadro 6.

#### 2.1 Instrumentos internacionales relacionados

El artículo 11° de la Ley Forestal establece que la “ejecución del Régimen Forestal de la Nación se efectuará en armonía con los convenios internacionales de los que el Estado Boliviano es signatario”. En

1. Superintendencia Forestal; PP 13 de agosto de 2006.

## RECUADRO 5

### Políticas del Régimen Forestal de la Nación

- Uso sostenible de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés económico, social y ecológico
- Las tierras deben usarse obligatoriamente de acuerdo a su uso mayor, cualquiera sea su régimen de propiedad o tenencia, salvo el cambio de uso agrícola o pecuario a uso forestal o de protección
- La función económico-social para acceder y/o mantener el derecho propietario dentro de las tierras forestales es el uso sostenible de las mismas acreditado por un Plan General de Manejo Forestal
- Planificación eficiente del aprovechamiento forestal para: reducir el impacto sobre el bosque; mantener la capacidad productiva y regenerativa del bosque; caída dirigida; diseño de caminos y vías de extracción; conservación de la biodiversidad; promover la incorporación de nuevas especies al mercado
- Democratización del acceso a los recursos forestales para bajar la intensidad del conflicto social, a través de: concesiones a empresas, concesiones a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL), autorización en Tierras Comunitarias de Origen (TCO), autorización en propiedades privadas
- Promover un régimen de seguridad jurídica que haga posible el manejo forestal sostenible a través de: concesiones en tierras fiscales por 40 años renovables cada 5 años, por período similar; auditorías forestales quinquenales independientes; licitación de nuevas concesiones; revocatoria de derechos; procesos de saneamiento de la tierra; otorgación al titular del área del derecho exclusivo a los recursos del bosque; sistema de regulación independiente; transparencia
- Modelo sistémico: Ministerio de Desarrollo Sostenible, SIRENARE, FONABOSQUE, INRA, Prefecturas y Municipios; Superintendencia Forestal: 80 % de profesionales y capacidad técnica
- Promover el establecimiento de un mercado de derechos forestales a través de licitaciones, transferencias de derecho, contratos de riesgo compartido, contratos subsidiarios
- Definición de una Patente Forestal por superficie y su distribución para fortalecer al órgano de regulación y órganos coadyuvantes
- Propiciar la transformación del profesional forestal en un agente auxiliar del servicio público con responsabilidad civil y penal y fe pública

## RECUADRO 6

### Normas subsidiarias

- Normas técnicas para la elaboración de planes de manejo forestal (RM 62/97 de 21.03.97)
- Normas técnicas para Planes de Manejo Forestal en Bosques Andinos y Chaqueños (RM 135/97 de 09.06.97)
- Normas técnicas para PMF en áreas menores a 200 ha (RM 132/97 de 09.06.97)
- Normas técnicas para planes de manejo forestal en Tierras Comunitarias de Origen —TCO— (RM 136/97 de 09.06.97)
- Normas técnicas sobre Programas de Abastecimiento y Procesamiento de la Materia Prima (RM 134/97 de 09.06.97)
- Directriz sobre Concesiones a las Agrupaciones Sociales del Lugar -ASL- (RM 133/97 de 09.06.97)
- Normas técnicas sobre Planes de Ordenamiento Predial (RM 130/97 del 09.06.97)
- Reglamento especial sobre desmontes y quemas controladas (RM 131/97 de 09.06.97)
- Diversas directrices dictadas por la Superintendencia Forestal - normas de mejor aplicación

### Instrumentos relevantes de derecho internacional

- Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, ratificado por Bolivia mediante Decreto Supremo 09119 de 26 de febrero de 1970
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar de 1971), ratificada por Bolivia mediante Ley 2357 de 7 de mayo de 2002
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, ratificada por Decreto Supremo 13347 de 5 de febrero de 1976
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Declaración de Estocolmo de 1972)
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) de 1973, ratificada por Bolivia mediante la Ley 1255 de 5 de julio de 1991.
- Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, ratificado por Bolivia mediante Decreto Ley 16811 de 19 de julio de 1979
- Protocolo de 1998 de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, ratificado por Bolivia mediante Ley 1973 de 30 de abril de 1999
- Convención sobre Especies Migratorias de Animales Silvestres de 1999, ratificada por Bolivia mediante Ley 2352 de 7 de mayo de 2002
- Convenio de Viena de 1985 para la Protección de la Capa de Ozono, ratificado por Bolivia mediante Ley 1584 de 3 de agosto de 1994
- Protocolo de Montreal de 1987 Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, ratificado por Bolivia mediante Ley 1933 de 21 de diciembre de 1998
- Enmienda de 1992 al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.
- Enmienda de 1997 al Protocolo de Montreal, Adhesión de Bolivia aprobada por Ley 1933 de 21 de diciembre de 1998
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169-OIT), ratificado por Bolivia mediante Ley 1119 de 1 de noviembre de 1989
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, ratificado por Bolivia mediante Ley 698 de 12 de julio de 1996
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, ratificada por Bolivia mediante Ley 1576 de 25 de julio de 1994
- Protocolo de Kyoto de 1997 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ratificado por Bolivia mediante Ley 1988 de 22 de julio de 1999
- Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, ratificado por Bolivia mediante Ley 1580 de 25 de julio de 1994
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de 2000, ratificado por Bolivia mediante Ley 2274 de 22 de noviembre de 2001
- Decisión 391 del Grupo Andino de Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, de 1996, desarrollado por el Reglamento sobre Bioseguridad y Reglamento de la Decisión 391 Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos aprobados por Decreto Supremo 24676 de 21 de junio de 1997.

el Recuadro 7 figuran los instrumentos de derecho internacional que dicho régimen debe consultar.

## 2.2 Delitos tipificados en la legislación forestal

El conjunto de los delitos forestales está en el artículo 42° de la Ley 1700 de 12 de julio de 1996. En los comentarios se hace referencia a los instrumentos de gestión forestal con que guardan relación.

**1. Artículo 42° Parágrafo I:** *Constituyen delitos de resistencia a la autoridad, desobediencia e impedimento o estorbo al ejercicio de sus funciones, tipificados en los artículos 159°, 160° y 161° del Código Penal, según correspondan, los actos ejercidos contra los inspectores y auditores forestales debidamente acreditados por la autoridad competente y el incumplimiento de las resoluciones de la autoridad forestal, de los pliegos de cargos y recomendaciones de las inspecciones y de los informes y dictámenes de auditoría debidamente validados.*

Estos delitos están relacionados con los siguientes instrumentos de gestión forestal: inspecciones y auditorías forestales, libramientos de visita y resoluciones de la autoridad forestal. Las penas establecidas por los artículos 159°, 160° y 161° del Código Penal, son: (a) reclusión de un mes a un año para la resistencia a la autoridad (159°); (b) multa de treinta a cien días para desobediencia (160°); y (c) reclusión de un mes a un año para el impedimento o estorbo del ejercicio de funciones (161°).

**2. Artículo 42° parágrafo II:** *Constituyen circunstancias agravantes de los delitos tipificados en los artículos 198°, 199°, 200° y 203° del Código Penal, según corresponda, cuando los actos de falsedad material o ideológica, o el uso de instrumentos falsificados, estén referidos al Plan de Manejo y sus instrumentos subsidiarios, programas de abastecimiento de materia prima, declaraciones juradas, informes y documentos de profesionales y técnicos forestales, pliegos de cargo y recomendaciones de las inspecciones forestales, informes y dictámenes de auditorías forestales y demás instrumentos establecidos por la presente ley y su reglamento.*

Estos delitos están relacionados con la falsedad en los siguientes instrumentos: plan de manejo, informes de cumplimiento, programas de abastecimiento de materias primas, pliegos de cargo y recomendaciones de inspecciones forestales, dictámenes de auditorías forestales y demás instrumentos de similar naturaleza. Las penas son las establecidas por los artículos 198° CP (falsedad material: privación de la libertad de uno a seis años), 199° CP (falsedad ideológica: uno a seis años), 200° CP (falsificación material o ideológica de documento privado, seis meses a dos años), y 203° CP (uso de instrumento falsificado, la misma pena que para el autor). El artículo 69° parágrafo I del Reglamento General de la Ley Forestal (D.S. 24453 de 21 de diciembre de 1996) establece: “los instrumentos subsidiarios del plan de manejo a que se refiere el parágrafo II del artículo 42° de la Ley, incluye los planes operativos anuales forestales, los planes de ordenamiento predial y todos sus instrumentos conexos”.

**3. Artículo 42° parágrafo III:** *Constituye circunstancia agravante del delito previsto en el artículo 206° del Código Penal cuando la quema en áreas forestales se efectúe sin la debida autorización o sin observar las regulaciones sobre quema controlada o se afecten tierras de protección, producción forestal, inmovilización o áreas protegidas.*

Este delito está relacionado con el plan de desmonte y la respectiva autorización. La pena es la establecida por el artículo 206° del Código Penal (privación de la libertad de dos a seis años).

**4. Artículo 42° parágrafo IV:** *Constituyen actos de destrucción y deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional tipificados en el artículo 223° del Código Penal, la tala o quema de la cobertura arbórea en tierras de protección, producción forestal o inmovilización y en las áreas protegidas, la tala o quema practicadas en tierras con cobertura boscosa aptas para otros usos sin la autorización de la autoridad competente o sin cumplir las regulaciones de la materia, así como el incumplimiento del plan de manejo en aspectos que afecten ele-*

mentos esenciales de protección y sostenibilidad del bosque.

Los instrumentos de gestión forestal con que este delito está relacionado son el plan de desmonte y la respectiva autorización. La pena es la establecida por el artículo 223° del Código Penal: privación de la libertad de uno a seis años. Nótese que aún quien es propietario de tierras con cobertura boscosa legalmente clasificadas para conversión a usos agropecuarios, pero procede a la tala o quema sin la autorización de la Superintendencia Forestal, comete el delito. Nótese también que eliminar los árboles semilleros o violar las reservas ecológicas forestales, por ejemplo, además de las sanciones administrativas de la Superintendencia Forestal, y que pueden incluir la reversión de la concesión o cancelación del permiso o autorización otorgados, constituyen delito. En cuanto al principio *non bis in idem* (prohibición del ejercicio reiterado del *ius puniendi* o derecho de punición del Estado), debe tenerse presente: (a) que la proscripción de la concurrencia de sanciones administrativas y penales cuando hay identidad de sujeto, hecho y fundamento, se refiere a aquellos casos en que no existe una relación de supremacía especial de la Administración, la misma que sí existe tratándose de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias, relación de la Administración con sus funcionarios, etc.; (b) la interdicción del principio está referida a la desproporcionada reacción punitiva del Estado, pues el principio vela por la proporcionalidad de la sanción, y es en razón de ello que proscribía la duplicidad de procedimientos sancionadores, a saber, el administrativo y el penal. En consecuencia, cuando existe una relación de supremacía especial, no repugnará al principio *non bis in idem* que, por ejemplo, la Superintendencia Forestal sancione administrativamente con reversión de la concesión y multa, y la justicia ordinaria sancione con la respectiva pena privativa de la libertad por delito de destrucción y deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional, considerando la multa impuesta

por la Superintendencia Forestal a cuenta de lo que falle como reparación civil.

**5. Artículo 42° parágrafo V:** *Constituye acto de sustracción tipificado en el artículo 223° del Código Penal la utilización de recursos forestales sin autorización concedida por la autoridad competente o fuera de las áreas otorgadas, así como su comercialización.*

Este delito está relacionado con el plan de manejo y su respectiva aprobación. La pena es la establecida por el artículo 223° del Código Penal: privación de la libertad de uno a seis años. En cuanto al principio *non bis in idem*, aquí caben dos hipótesis: (a) Que el culpable sea titular de un derecho otorgado por la Superintendencia Forestal pero aproveche los recursos sin plan operativo aprobado o permiso otorgado o en áreas de su titularidad pero que no son materia del plan o el permiso o, finalmente, fuera de las áreas de su titularidad. Como quiera que fuera, en este caso existe una relación de supremacía especial de la Administración, y, por tanto, cabe la sanción administrativa y la penal, bien que en cuanto a la reparación económica debe respetarse el principio de proporcionalidad, para lo cual la sanción ulterior debe considerarse a cuenta la anterior o asimilarla. (b) Que el culpable aproveche los recursos sin ser titular de ningún derecho otorgado por la Superintendencia Forestal. En este caso, es aplicable el principio *non bis in idem* y, en razón de la supremacía de la potestad jurisdiccional sobre la potestad sancionadora de la Administración, la Superintendencia Forestal debe pasar los obrados al fiscal competente, limitándose al papel de parte coadyuvante.

Puede decirse que el Régimen Forestal de la Nación cuenta con la infraestructura jurídica necesaria. Los problemas radican:

- (a) En las fugas e inaplicaciones de herramientas clave, lo cual se analiza en el siguiente punto, y,
- (b) En que no se observa una política de gerencia de la aplicación de las leyes teniendo en cuenta un criterio de selectividad en función de que pros-

pere la cadena y de que genere un efecto de irradiación disuasiva de conductas contraventoras en el resto del universo de actores.

El carácter preliminar de este estudio no ha permitido indagar sobre la cantidad de casos en que la legislación penal ha sido aplicada históricamente desde la vigencia de la Ley Forestal, pero de una rápida entrevista a operadores jurídicos de opinión calificada parece ser que los delitos tipificados en los parágrafos I, III, IV y V del artículo 42º de la Ley Forestal no han pasado del papel. Los casos penales reportados en el Cuadro 15 (Procesos externos atendidos 2005) responden más bien al parágrafo II de dicho artículo. De una indagación a primera vista en los tres Juzgados de Ejecución Penal del Distrito Judicial de Santa Cruz, no aparece en la estadística ningún reo en cárcel por delitos forestales (esto tendría que verificarse con mayor análisis, pues los casos podrían estar registrados con la nomenclatura del Código Penal, como “Resistencia a la autoridad”, “Falsedad ideológica”, “Destrucción y deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional”, etc.).

### 3 SISTEMAS DE MONITOREO Y CONTROL

#### 3.1 Breve descripción del sistema.

El sistema de monitoreo y control concebido por la Ley Forestal, consiste en la articulación de los siguientes elementos básicos:

**Ingenieros al servicios de las actividades forestales concebidos legalmente como Agentes Auxiliares de la SF, cometiendo figura agravada de delito de falsedad ideológica o material en caso de falsear la información.** Esta herramienta, en tanto red nacional de puntos focales a nivel de cada operador forestal, fue concebida como la base misma o punto inicial del sistema de monitoreo y control. Considerando por todo lo que se puede ganar con ella, esta es una apuesta en la línea correcta. El legislador asumió que los profesionales forestales eran los aliados naturales de la conservación y el aprovechamiento sostenible del bosque. Sin embargo, la práctica demuestra que mayormente no es así. El remedio no puede ser otro que aplicar la ley y poner en prisión a los profesionales que traicionan su deber

ético y defraudan la confianza depositada por el Estado al honrarlos como sus Agentes Auxiliares<sup>2</sup>.

**Informes de ejecución de los POAF de las respectivas AAA con firma de un Agente Auxiliar, para verificación de cumplimiento al muestreo.** Otra vez, la herramienta depende básicamente de que los Agentes Auxiliares no defrauden sus funciones y atribuciones.

**Inspecciones forestales por funcionarios de la SF o ciudadanos premunidos de Libramiento de Visita.** La experiencia de las UMIF<sup>3</sup> es altamente positiva. Por tanto, esa herramienta debería ser privilegiada por la SF. Por su lado, mediante el Libramiento de Visita el legislador creó la ficción jurídica por la cual cualquier ciudadano investido de dicho instrumento, extendido por al SF a sola condición de no obstaculizar el normal desarrollo de las operaciones forestales, se reputa como funcionario público en ejercicio de sus atribuciones. Como infraestructura jurídica, la herramienta es ideal para la acción de las ONG que deseen desempeñar el papel de *watch-dog*, pues esta vez actuarían con autoridad pública. Sería deseable que la cooperación internacional viera de activarla con el aporte de fondos, pues el experimento dice relación con el control social y la gobernabilidad de ancha base.

**Unidades Forestales Municipales (UFM)<sup>4</sup>.** Además de proponer al Ministerio de Desarrollo Rural las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) para concesiones a ASL y calificar a dichas ASL, la ley prevé la delegación de facultades de la SF según el grado de implementación e idoneidad de las UFM para desempeñarlas. El año 2005 la SF delegó funciones a los Municipios de Ascensión de Guarayos (Santa Cruz), Villa Serrano (Chuquisaca) y Cotagaita (Potosí). En la filosofía de promover la gobernabilidad forestal de ancha base, es importante fortalecer tanto esta línea de acción como la línea

2. Al año 2005 la SF tenía habilitados a 228 Agentes Auxiliares. Informe Anual 2005; SF, Santa Cruz, 2006.

3. El año 2005 la SF creó 15 Unidades Móviles de Inspección Forestal, que realizaron 2.328 inspecciones a nivel nacional. Su virtud es que, al ser móviles, hacen balance y contrapeso con las unidades operativas de sitio. Fuente: Informe Anual 2005, SF, Santa Cruz, 2006.

4. El año 2005 realizaron 747 acciones de apoyo al RFN: 477 de control forestal, 173 de apoyo logístico a las UMIF, 83 de promoción y capacitación del RFN, 10 de facilitación y 4 de resolución de conflictos. Fuente: Informe Anual 2005, SF, Santa Cruz, 2006.

de “Autocontrol Técnico Social” iniciada por la SF el 2005, y que tiene como principal ejecutor a la Asociación Forestal Indígena Nacional (AFIN), con el apoyo de CEADES y SNV.

**Auditorias Forestales quinquenales.** Estas auditorias se aplican cada cinco años y a resultados de sus dictámenes pueden revertirse los derechos otorgados. Para el caso de las operaciones certificadas, las auditorias del sistema de certificación se validan por la SF.

**Certificado Forestal de Origen (CFO).** Esta herramienta está destinada a estrangular los productos forestales ilegales en el transporte, la transformación y la comercialización. Los CFO constituyen la pieza central del sistema de monitoreo y control, en la medida que son la hipótesis de legalidad de los productos forestales desde que las troncas salen del bosque. El mayor desafío de la SF es evitar que la herramienta siga siendo burlada mediante las modalidades reportadas en el presente estudio (ver el punto Tipos de tala ilegal).

**Programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima (PAMP).** La finalidad de esta herramienta es que los centros de procesamiento acrediten que se abastecen exclusivamente de bosques manejados o desmontes autorizados (asfixiar la oferta ilegal asfixiando la demanda ilegal). Una vez más, la hipótesis de legalidad es el CFO. El punto débil de esta herramienta (PAMP), es que por consideraciones sociales (tutelar los puestos de trabajo), la SF aplica la ley con lenidad, llegando a decomisar la madera, y a lo sumo a imponer la multa por el doble de su valor comercial, pero no a las clausuras temporales de los centros infractores ni mucho menos a las definitivas.

**Puestos de control en puntos estratégicos (gargantas de paso forzado).** Esta es una herramienta imprescindible, en la medida que está llamada a estrangular la ilegalidad en la circulación de la madera. Sin esta herramienta poco sentido tienen los CFO, y poco se justificaría la puesta a punto de los CFO si no se hace lo propio con los Puestos de Control.

**Decomiso y remate de medios de perpetración.** Lo que persigue esta herramienta es dejar sin transporte a la oferta ilegal y sin maquinaria de desmonte al cambio de uso de la tierra. A diez años del RFN no se ha rematado ningún camión. La SF emite una señal de escaso o nulo riesgo de la ilegalidad cuando omite aplicar la ley a los medios de perpetración.

**El elenco de delitos forestales.** El artículo 42° de la Ley Forestal (ver arriba el punto Delitos tipificados en la legislación forestal) recoge del Código Penal todos los tipos penales necesarios, y considera los casos que tienen carácter de figura agravada. Pero, como se hace notar en el comentario, prácticamente no son aplicados; con lo que el problema con radica en la infraestructura jurídica, sino en la lenidad con que es operada.

**Certificación Forestal Voluntaria.** Esta herramienta pretende incorporar la sostenibilidad a los mecanismos del mercado y aliviar la carga del monitoreo estatal. La SF valida las auditorias de la CFV.

### 3.2 Bases teóricas para un sistema de monitoreo y control

1. En el Anexo I “Herramientas del Régimen Forestal de la Nación” figuran las herramientas concebidas, con una visión de estructuralismo normativo, para construir un régimen forestal. Tal régimen sólo puede existir si se aplican las herramientas en bloque, porque todas son piezas de una misma maquinaria (régimen). Así, por ejemplo, la seguridad jurídica efectiva a favor de los actores forestales regulares, es una precondition de la sostenibilidad, porque es una herramienta para el desarrollo empresarial y un medio para ejercer la defensa del bosque. Si ella no opera, los bosques manejados son avasallados por informales y, cuando no destruidos para usos agropecuarios, saqueados. Es obvio que dejar árboles semilleros, individuos juveniles, parcelas permanentes de investigación, etc., para luego verlos aprovechados por terceros o simplemente destruidos, quita todo estímulo al actor regular. Por eso, el primer puntal estructural del RFN fue el plazo suficiente de los derechos otorgados, establecido en términos del ciclo forestal (40 años prorrogables según dictámenes de las respectivas auditorias forestales), la titularidad clara del derecho (que no tenga superposiciones con terceros) y la seguridad jurídica efectiva (lanzamiento de intrusos o avasalladores en 72 horas mediante simple libramiento de evacuación administrativa dictado por la SF y a ser ejecutado con el apoyo de la Policía Nacional o, en su defecto o por previsión de rebasamiento de fuerzas, de la guarnición más cercana de las Fuerzas Armadas). Lo expresado por Richard Méndez Cossío, Intendente Jurídico de la SF, explica claramente que

en esta materia el problema no es de infraestructura jurídica, sino de voluntad política para hacer cumplir la ley (ver más adelante, numeral 3.3., el punto Seguridad jurídica). En suma, siempre que el presupuesto fundamental de la seguridad jurídica no se cumpla, un régimen forestal será más nominal que real. Pero para que sea real además cada herramienta debe cumplir los supuestos que inspiraron su creación. En pocas palabras, debe ser puesta en práctica. En el Cuadro 15 (Principales fugas e inaplicaciones) se evidencia que, una vez más, el problema no es de infraestructura jurídica, sino de lenidad en la aplicación de la ley o de simple inaplicación de la misma.

2. Dada la vastedad de los bosques y la multiplicidad de los actores, es por demás predecible que el sector forestal nunca podrá ser controlado, y nunca serán suficientes los recursos para hacerlo, si el punto de inicio de los sistemas de monitoreo y control no consiste: (a) en discriminar los “pocos esenciales” de los “muchos triviales”, conforme al principio 80/20 de la ley de Pareto, de manera que se enfoque el 80% del esfuerzo en el 20% de las infracciones que conllevan el 80% de los atentados contra la sostenibilidad (en el caso de la deforestación, por ejemplo, mientras que 2.491 casos autorizados el año 2005 implicaron 34.671 ha deforestadas, sólo 60 casos fueron responsables de 50.000 ha deforestadas ilegalmente; esto quiere decir que con 60 acciones administrativas se habrían cubierto 50.000 ha, en tanto que con 2.491 se cubrieron apenas dos tercios de esa cantidad); y (b) en detectar los pocos “puntos de estrangulación” que pueden ser utilizados para asfixiar el grueso de dichos atentados (por ejemplo, si de inicio se hubiera rematado un solo camión del eje Beni-Pando-La Paz, otro del eje Santa Cruz-La Paz y otro del eje Sur, también de inicio se habría cumplido la hipótesis de la ley de dejar sin transporte a los productos ilegales, porque los demás camioneros habrían evitado caer en lo mismo; y si con la misma lógica de distribución territorial también de inicio se hubiesen clausurado centros de procesamiento, tempranamente se habría empezado a cumplir la hipótesis de la ley de dejar sin consumo a la oferta ilegal).

En consecuencia, la regla de oro debe ser la selectividad en función de las prioridades regulatorias. Eso implica que en la gerencia de los sistemas de monitoreo y control un primer principio a aceptarse es que nunca será posible controlar y monitorear

todo, por lo que, en un decir puramente referencial, debe tratarse de identificar el 20% de los casos que genera el 80% de los problemas, asignándose el 80% de los esfuerzos y recursos al control de dicho 20%. Un segundo principio debe ser el de la verificación por muestreo, lo que implica aplicar una ejemplar sanción correctiva en pocos casos, pero significativos y estratégicamente distribuidos, y procurando generar el máximo efecto posible de irradiación preventiva en el resto del universo de actores (alto grado de difusión de las sanciones aplicadas). Finalmente, debe aceptarse que sin utilizar eficientemente los “puntos de estrangulación”, es prácticamente imposible obtener resultados satisfactorios.

### 3.3 Grado de aplicación en el caso de Bolivia

De los cuatro cuadros que siguen puede observarse que la SF, siguiendo su tradición de diez años, ha trabajado arduamente en la gestión 2005 (estadística de los procedimientos administrativos sancionadores, las multas aplicadas, los productos decomisados y rematados y los procesos externos atendidos). Sin embargo, a juzgar por el cuadro “Principales fugas e inaplicaciones”, la SF no siempre habría procedido con una “economía sancionatoria” conformada a los ejes teóricos y principios anteriormente indicados. Eso podría explicar la percepción de Antonio Patiño (Unidades Móviles de Inspecciones Forestales —UMIF—) de que “en el Régimen Forestal de la Nación, la columna jurídica es la que no ha funcionado, porque no hay sanciones”<sup>5</sup>. Por su lado, la funcionaria Fátima Vargas (Intendencia Técnica) reconoce que “los programas de abastecimiento de materia prima, los informes trimestrales, los planes operativos anuales forestales y sus informes, fueron puros documentos, nos hemos llenado de papeles y no hemos desarrollado las herramientas”<sup>6</sup> Se sabe que hasta la fecha no se ha rematado ningún camión como medio de perpetración, con lo que el punto de estrangulación consistente en dejar sin transporte al productor ilegal, no ha sido utilizado. En los 60 casos de desbosque que abarcaron 50.000 ha en una sola campaña, tan evidente como que tuvieron que haberse efectuado

5. Comunicación personal.

6. Comunicación personal.

en forma mecanizada, es que tuvieron que haber intervenido empresas que precisamente tienen como objeto societario prestar servicios de desbosque. Estas empresas no se habrían atrevido a intervenir sin exigir previamente a sus contratantes las correspondientes autorizaciones de la SF, de saber que sus maquinarias corrían el riesgo de ser decomisadas y rematadas como medios de perpetración. Por su lado, mientras no hallan centros de procesamiento clausurados, la asfixia de la oferta ilegal

(bosques = difícil monitoreo) por vía de la asfixia de la demanda ilegal (ciudades = fácil monitoreo) no se da, y los Programas de abastecimiento de materia prima permanecen en el plano de los papeles, sin llegar a constituirse en la herramienta pensada por el legislador.

Merecen comentario especial las siguientes herramientas:

**CUADRO 11**  
Procedimientos administrativos sancionadores 2005

Oficina Local	Expedientes				
	Aperturados	Con Resolución	Etapas Sumarias	Bajo Recurso*	Con Resolución Ejecutoriada
Santa Cruz	288	204	84	15	140
Beni	155	104	51	8	64
Pando	41	33	8	5	16
La Paz	50	38	12	4	30
Cochabamba	51	51	0	1	50
Tarija	64	59	5	6	58
Chiquisaca	29	25	4	0	24
<b>Total</b>	<b>678</b>	<b>514</b>	<b>164</b>	<b>39</b>	<b>382</b>

\*Incluye recursos jerárquicos remitidos a la Superintendencia General del SIRENARE.

Fuente: Informe Anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

**CUADRO 12**  
Multas aplicadas, pagadas y pendientes 2005

Departamento	Multas					
	Aplicadas		Pagadas		Pendientes	
	\$US	Bs.	\$US	Bs.	\$US	Bs.
Santa Cruz	24.888,53	211.495,73	6.213,69	83.505,49	18.674,84	127.990,24
Beni	27.112,75	380.141,93	6.868,60	283.527,46	20.244,15	96.614,47
Pando	5.989,82	12.589,00	5.974,10	7.619,00	15,72	4.970,00
Chiquisaca	0,00	2.529,00	0,00	1.451,00	0,00	1.078,00
La Paz	9.865,37	70.407,56	227,74	62.213,20	9.637,63	8.194,36
Tarija	923,35	0,00	676,21	0,00	247,14	0,00
Cochabamba	0,00	129.651,67	0,00	94.085,27	0,00	35.566,40
<b>TOTAL</b>	<b>68.779,82</b>	<b>806.814,89</b>	<b>19.960,34</b>	<b>532.401,42</b>	<b>48.819,48</b>	<b>274.413,47</b>

Fuente: Informe Anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

CUADRO 13  
 Productos forestales decomisados, rematados y pendientes de remate 2005

Departamento	Productos forestales														
	Decomisados						Rematados						Pendientes de Remate		
	m <sup>3</sup> r	Pt	Pieza	tn	m <sup>3</sup> r	Pt	m <sup>3</sup> r	Pieza	tn	m <sup>3</sup> r	Pt	Pieza			
Santa Cruz	794,38	90.560,67	1.707	5	116,11	56.330,10	1278	4,5	678,27	34.230,57	421				
Beni	3.282,43	170.657,52	0	0	2.780,07	57.615,78	0	0	502,36	113.041,74	0				
Pando	286,74	187	0	0	0	0	0	0	286,74	187	0				
Chuquisaca	13,49	9.170,50	0	0	12,81	7.509,59	0	0	0,68	1.660,91	0				
La Paz	0	90.029,51	0	0	0	46.860,26	0	0	0	43.169,25	0				
Tarija	52,8	48.535,57	45	0	13,01	23.569,00	33	0	39,79	24.966,57	12				
Cochabamba	96,18	55.295,03	0	0	96,18	50.272,87	0	0	0	5.022,16	0				
<b>TOTAL</b>	<b>4.526,02</b>	<b>464.435,80</b>	<b>1.752</b>	<b>5</b>	<b>3.018,18</b>	<b>242.157,60</b>	<b>1.311</b>	<b>4,5</b>	<b>1.507,84</b>	<b>197.311,63</b>	<b>433</b>				

Fuente: Informe Anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

## CUADRO 14

### Procesos externos atendidos 2005

Departamento	Procesos				
	Coactivo	Penal	Constitucional	Laboral	Denuncia Penal
Santa Cruz	32	3	0	0	7
Beni	0	0	0	0	0
Pando	0	0	0	0	0
Chuquisaca	0	0	0	0	0
La Paz	1	0	1	0	7
Tarija	11	2	0	1	9
Cochabamba	1	1	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>23</b>

Fuente: Informe Anual 2005, Superintendencia Forestal, Santa Cruz 2006.

## CUADRO 15

### Principales fugas e inaplicaciones

HERRAMIENTA	FUGA/INAPLICACIÓN
Certificados de origen (CFO)	No utilización de CFO1 (trozas) por algunos actores formales ni de CFO2 en algunas ventas. Comercialización de CFO para lavado. Utilización para extraer madera de otro lado. Escasa persecución criminal de los responsables. El crimen sigue pagando.
Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas (PAPMP)	Falta de verificación en centros de procesamiento de la veracidad de sus informes trimestrales. Se trabaja fundamentalmente con la información de los propios centros. Los agentes auxiliares presentan PAPMP con cifras altas para encubrir lavado. Al no haber clausuras temporales ni definitivas, no opera el supuesto de la Ley de asfixiar la oferta ilegal asfixiando la demanda ilegal.
Planes de trabajo y autorizaciones de desmontes y quemas controladas	El 90% o más de la deforestación es ilegal y queda impune por falta de capacidad institucional para monitoreo, control y persecución. No se rematan medios de perpetración. No se persigue criminalmente a los responsables. El crimen paga con la propiedad de tierras agropecuarias.

(Continuado en la página siguiente)

CUADRO 15  
(continuado)

HERRAMIENTA	FUGA/INAPLICACIÓN
Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares (Supuesto de la Ley: crear una red nacional de agentes coadyuvantes al control oficial).	En general trabajan al gusto del cliente, son simples firmantes de documentos y no hacen seguimiento en campo. Hasta donde se sabe, no hay un solo Agente Auxiliar que esté purgando condena por delito de falsedad ideológica o material, Art. 42-II Ley 1700, con lo que el crimen paga con las remuneraciones aparejadas a la “venta” de la fe pública como manto protector de delitos.
Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración	En 10 años de RFN jamás se ha rematado un solo camión (medio de perpetración), siendo que la Ley lo pensó como “cuello de botella” para estrangular al productor ilegal dejándolo sin transporte
Programa permanente de difusión (reemplazar la cultura de la informalidad por el sentido de ciudadanía en relación con los bosques)	Fue pensado por la Ley para provocar un proceso creciente de acatamiento voluntario, de participación ciudadana y control social, como elementos esenciales de un Estado de derecho. Prácticamente no ha sido aplicado en los términos del art. 23°-II-a del Reglamento General.
Puestos fijos y unidades móviles de control	No hay una red de puestos fijos estratégicamente ubicados. Los que hay no tienen apoyo policial. No hay recursos para unidades móviles (UMIF ha logrado excelentes resultados, que señalan la línea a seguir).
Estatus jurídico privilegiado de la Superintendencia Forestal	Desde la terminación del mandato del primer Superintendente no se ha vuelto a designar uno a propuesta del Senado, lo que le resta poder de arbitraje al interino y lo torna vulnerable a las presiones políticas y de los factores de poder, ya que puede ser removido en cualquier momento sin expresión de causa.

■ **Seguridad jurídica efectiva.** Según Richard Méndez Cossio, Intendente Jurídico de la SF, “el ejercicio de la tutela efectiva del Régimen Forestal no es oportuno porque sistemáticamente las fuerzas del orden (policía y fuerzas armadas) se niegan a coadyuvar en la aplicación del tratamiento jurídico a las ocupaciones de hecho de los bosques y tierras forestales, entretanto no

haya una orden expresa del Ministro de Defensa o de Gobierno”<sup>7</sup>.

■ **Certificados de origen.** El hecho de que una de las infracciones más comunes gire en torno a los Certificados de Origen (falsificación, adulteración, carencia, venta, instrumento de lavado, etc.), es prueba de su importancia. El mensaje

7. Comunicación por correo electrónico.

que dan las infracciones no es que debe ser eliminado, sino que hay que seguir afinando su aplicación para que no sea burlado.

- **Agentes auxiliares.** Fátima Vargas, responsable operativa de la SF, manifiesta: “Una herramienta clave fue el agente auxiliar, pero la cultura misma de la informalidad, la falta de ética profesional, hace que el peor enemigo sea en estos momentos el agente auxiliar. En Concepción hay unos 8 agentes auxiliares y todos tienen hasta diez sumarios administrativos por falsedad ideológica”<sup>8</sup> Olvis Camacho, hasta hace poco Intendente Técnico, sigue apostando a los agentes auxiliares, pero con sanciones severas. En la visión de Camacho, lo que debe hacerse es “desertar toda la papelería innecesaria y la gente de las oficinas se usa para controlar; las Unidades Móviles van al monte y ajustan a los agentes auxiliares; los Municipios reciben ingresos por resultados, por cada infracción detectada un alto porcentaje va para la municipalidad”<sup>9</sup>
- **Puestos de control.** Según Roberto Ríos<sup>10</sup>, Jefe de la Oficina Local de La Paz de la SF, “sólo en julio pasaron 70 camiones sin Certificado Forestal de Origen por el puesto de control de Yucumo, y que es clave porque por ahí tiene que

pasar a La Paz o salir a Arica toda la madera de San Borja, Rurrenabaque, Riberalta, Cobija, Guayaramerín, etc.”. Preguntado por qué pasaron, respondió que por corrupción de la policía. Esto prueba que los puestos de control en lugares estratégicos constituyen una herramienta fundamental para estrangular la ilegalidad por el lado de la circulación de los productos, ya que perseguirlos en los lugares de generación (los bosques) es virtualmente imposible. Como los puestos de control son costosos, tienen que estar ubicados en puntos realmente estratégicos (gargantas), para que sean pocos.

- **Programa de abastecimiento de materia prima.** Si la herramienta se convierte en “papelería formal” y nunca concluye en clausuras temporales o definitivas de centros infractores, la maquinaria (el régimen) no funcionará bien, porque una pieza fundamental no ha empezado a hacerlo.
- **Decomiso y remate de medios de perpetración.** Al igual que la herramienta anterior, dejar sin servicio de transporte a los “piratas” y sin servicio de tractoreo a la deforestación ilegal, fue, en términos del estructuralismo normativo, una estrategia bien pensada por la ley. Sin embargo en los hechos el decomiso y remate se limita a los productos forestales ilegales y se deja intactos los medios de perpetración, la herramienta no está siendo utilizada.

8. Comunicación personal.

9. Comunicación personal.

10. Comunicación personal.





## CAPÍTULO CUATRO

# Causas subyacentes o estructurales

35

El reciente documento “Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal”<sup>1</sup> refiere que *las causas subyacentes de las operaciones ilegales en el sector forestal son la existencia de un marco normativo y jurídico deficiente; una escasa capacidad de aplicación; la insuficiencia de datos e información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales; y la corrupción en el sector privado y en el gobierno.*

Sin embargo, cabe preguntarse si todas ellas deben ser concebidas como causas subyacentes, pues algunas más bien podrían entenderse como causas aparentes o efectos de las verdaderas causas subyacentes, que son las que demandan una solución para que las causas aparentes y los efectos puedan modificarse. Por ejemplo, y como ya se ha referido, el actual Superintendente Forestal conceptúa que *culturalmente gran parte de los involucrados no siente la necesidad de respetar y cumplir las normas. El que quiere, si encuentra la oportunidad de hacer el “chanfle” a la autoridad y a las normas, considera que lo está haciendo bien. En tales circunstancias no hay fuerza que valga, ni normas que sirvan*<sup>2</sup>. Esa cultura de la informalidad sí es una causa subyacente, y dice de la necesidad de subvertir un estado de conciencia respecto a lo que, además del valor intrínseco de

toda forma de vida, significan para el desarrollo y el bienestar de los pueblos los bosques y sus valores asociados. De otro lado, si bien puede ser perfeccionado, en el caso de Bolivia, por ejemplo, no parece correcto asignar la calidad de causa subyacente a la *existencia de un marco normativo y jurídico deficiente*, pues, como puede observarse del conjunto de herramientas listadas y descritas en el Anexo I, se trata de una de las pocas legislaciones del mundo diseñadas de ex profeso en términos del estructuralismo normativo. Es decir la legislación Boliviana cuenta con los elementos estructurales suficientes para “atenazar” el objeto de regulación, incluyendo un diseño institucional de la SF idóneo para el arbitraje del RFN libre de las presiones políticas y de los factores de poder. De manera que en dicho caso más bien se trata de una *escasa capacidad de aplicación*, pero, otra vez, esa no es una causa subyacente, sino el efecto de una causa subyacente, a saber, la escasa asignación de recursos a la SF, el escaso apoyo que recibe de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y la obstaculización de sus tareas por otros organismos del propio Estado, como la Superintendencia Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, debido, como causa subyacente, a la escasa importancia que todavía el Estado y la clase política le siguen dando a los bosques y sus valores asociados. Y siendo la raíz misma del problema aún no resuelto, la solución consiste en elevar el tema de los bosques al sitial de las estrategias

1. FAO, Estudio FAO: Montes 145, Roma, 2006.

2. Martínez, José Antonio; comunicación por correo electrónico.

de Estado para preservar la integridad territorial del Estado, lo que pasa por hacer ver a la clase política y los tomadores de decisión que son los bosques y sus valores asociados los que hacen esencialmente a dicha integridad.

El mismo documento arriba citado —y que interesa analizar en la medida que la cruzada contra la deforestación y la tala ilegal sólo será exitosa si parte de bases conceptuales correctas— expresa que *sin una voluntad política firme de mejorar la observancia de la legislación forestal, las medidas que se puedan adoptar sólo tendrán posibilidades limitadas de dar buenos resultados*. Eso es cierto, pero la voluntad se genera siempre sobre la base de una determinada convicción, de manera que la causa subyacente no es la falta de voluntad política, sino la falta del presupuesto para generarla. Y el hecho es que no se generará mientras en la clase política prevalezca la concepción de los bosques como un estorbo para el desarrollo y un objeto importante sólo para la comunidad ambientalista. Un ejemplo claro de esta causa subyacente es que en algún momento un Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (hoy Desarrollo Rural), o sea el propio dueño de casa, en una reunión de trabajo sostenida en la SF formuló en la pizarra una regla de tres simple respecto a las exportaciones y el aporte al PBI de los pocos millones de hectáreas destinados a la agricultura y los muchos destinados a la producción forestal, concluyendo que el sector no lograba justificarse. Y si lo que eso está diciendo es que en la mentalidad de la clase política todavía no ha calado suficientemente la convicción sobre la importancia de los valores asociados a los bosques (diversidad biológica, servicios ambientales, hábitat de pueblos indígenas), también dice que lograr que se arraigue esa convicción sigue siendo el punto de partida para generar voluntad política.

Nuevamente, es por eso que, como una forma de agregarle valor a un proceso de reflexión a escala mundial que ya lleva más de una década, en el presente estudio se plantea que la base misma de la lucha contra la deforestación y la tala ilegal debe consistir en posicionar el tema de los bosques y sus valores asociados en el sitio de las estrategias de Estado para conservar la integridad territorial del Estado. Ganada esa guerra conceptual, el resto vendrá por añadidura. Por ejemplo la voluntad política, comportamiento ciudadano con respecto a los

bosques, asignación de recursos, aparato institucional eficiente, seguridad jurídica y atención privilegiada a los actores forestales regulares como custodios de un patrimonio natural que pertenece y beneficia a toda la nación, apoyo oportuno y eficaz de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el auxilio que les sea solicitado por la autoridad civil competente, etc. En este orden de ideas, seguidamente se ofrece una lectura de causas subyacentes.

- Permitiéndose la licencia de recurrir al leguaje gráfico tan sólo por su eficacia expresiva, podría decirse que en términos generales —lo cual admite excepciones—, para los Ministros de Hacienda los bosques no son parte de la hacienda nacional; para los de Agricultura, son el estorbo a remover con el fin de tornar tierras desperdiciadas en parte de la hacienda nacional. De igual forma para los Ministros de Defensa, los bosques son la peor dificultad para movilizar tropas hacia las fronteras en caso de tener que defender una integridad territorial del Estado que de fronteras para adentro todos los días se erosiona a manos de la devastación de sus bosques y el saqueo de sus recursos. Para las agencias de reforma agraria, los bosques son la prueba irrefutable del carácter ocioso de la tierra, y por eso las áreas boscosas son llamadas tierras baldías o abandonadas, y el propietario que haya cometido el pecado de no destruirlos, merece ser castigado con la reversión. Para los saqueadores de madera, son las minas de nadie que están para ser saqueadas al ganar por todos. El bosque es para los desempleados y subempleados locales, lo que el taxi para sus pares en las ciudades en que tal servicio es de libre acceso: con magros que sean los ingresos, altos los riesgos y sufridas las jornadas, hasta que se les ocurra otra cosa o se les presente otra oportunidad. Ellos resuelven sus necesidades y su tiempo echándole mano a lo que puedan sacar del bosque. Para el que orienta sus inversiones hacia la estancia ganadera o los campos agrícolas establecidos, el bosque es la economía puente hacia la economía definitiva, a la que después podrá servirle de caja chica. Para el desheredado, el bosque es lo que hay que limpiar y sembrar, para tener qué comer. Para las culturas andinas, los bosques son lo que debe tumbarse y quemarse, ciertamente para lograr

tierras labrantías, pero también para que no sigan dando tan mal aspecto y alojando culebras. Para el policía, el fiscal y el juez, son esa maraña infestada de alimañas que se afanan en defender unos indolentes llamados ecologistas. Para el común de los habitantes de la urbe, son algo que queda muy lejos de aquí, y con lo que yo nada tengo que ver, porque nada tiene que ver conmigo. Para el que quiere ser un actor forestal regular, los bosques son el dolor de cabeza de no calificar nunca para un título de propiedad sólo porque no los destruye, de tener que cuidarlos de mil asechos por mil flancos y en año redondo, y de ser percibido por la sociedad como el depredador por antonomasia de la naturaleza, con la foto del camión transportando madera rolliza como la prueba plena de su crimen. Es en el marco de ese paisaje que se dan la tala ilegal y la deforestación irregular, que luego se espera que unas solitarias y desnutridas agencias forestales aplaquen.

- Una causa de fondo es que el patrón cultural dominante está hasta ahora signado por una concepción de los bosques como tierras desperdiciadas. Bajo estas condiciones los bosques no estarán seguros mientras amplios sectores de la sociedad no sean ganados a su defensa. El remedio consiste en hacer entender a la sociedad cuáles son los valores asociados a los bosques. Si bien de sus servicios ambientales dependen no sólo el desarrollo y el bienestar de los pueblos en el largo plazo, sino también la viabilidad ecológica del planeta y la propia seguridad alimentaria. Lo cierto es que por ahora el concepto de servicios ambientales continúa confinado en las cuatro paredes de la experticia especializada, sin siquiera haber llegado a permear la cultura general de la clase política y los decisores de Estado. De manera que ha llegado la hora de introducir al mercado, por vía regulada, el pago de los servicios ambientales, pues (a) no son suficientes ni justas las limitaciones legales inherentes a la asignación de usos a la tierra, porque “implican que una parte de la sociedad es gravada con determinadas cargas para beneficiar a toda la sociedad”; (b) “quien se beneficia de un servicio ambiental es quien debe remunerarlo”; y (c) “sólo esta medida generaría un efectivo impacto pedagógico en la sociedad acerca de la importancia de los

bosques y otras fuentes de generación, a saber, cuando la sociedad tenga que pagar por los servicios ambientales”<sup>3</sup>.

- En lo que respecta específicamente a la tala ilegal, a estas alturas del proceso del RFN (10 años), en Bolivia debería darse como un fenómeno más bien marginal, en tanto que la figura de ASL fue ideada por la Ley 1700 de 12 de julio de 1996 precisamente para acabar con la informalidad de los denominados “pirateros” o “cuarteros”. La ley les dio la oportunidad de organizarse y acceder a concesiones forestales por cuarenta años, como cualquier empresa concesionaria. Sin embargo, es un hecho que la inveterada cultura de la informalidad, tan difundida como arraigada, todavía no ha podido ser erradicada del todo —ni mucho menos—, de manera que hay nuevos “pirateros” que, entre otros, piratean madera a los antiguos, ahora organizados como ASL. La funcionaria Fátima Vargas los denomina “los que no le tienen miedo a nada.” Tampoco todas las ASL han olvidado del todo sus antiguas prácticas (ver Tipos de tala ilegal), y no todos los dirigentes de los pueblos indígenas repudian arreglos soterrados que desmedran el patrimonio forestal comunitario, cuando no sus propias tierras (ver Recuadro 3). Como se ha visto en este estudio (ver Tipos de tala ilegal), también hay empresas concesionarias comprometidas en el uso de POAF como manto encubridor de ilegalidades tan graves como el lavado de madera fina extraída de territorios indígenas y áreas protegidas. Por ninguno de todos estos casos hay reos en cárcel, no obstante que todas las conductas descritas están claramente tipificadas como delitos (ver Delitos tipificados en la legislación forestal). Cuando por cada segmento de infractores hayan determinados culpables purgando condena (ver el concepto de “economía sancionatoria” en el punto Grado de aplicación en el caso de Bolivia, así como en las conclusiones), por efecto irradiación la cultura de la ilegalidad empezará a sustituirse por la del acatamiento, y sólo entonces irán desapareciendo “los que no le tienen

3. Andaluz, Antonio; Bases conceptuales para un enfoque de los servicios ambientales a partir del estructuralismo normativo”, SBDA, Santa Cruz, 2005.

miedo a nada”, vale decir, cuando finalmente tengan a qué temerle.

- Para ir al terreno de las exigencias técnicas que pueden desanimar el ingreso a la formalidad, cabe señalar que no hay organización vinculada al Manejo Forestal Comunitario (MFC) que no reclame la flexibilización de los requisitos técnicos y procedimientos sobre planes de manejo. Así, por ejemplo, se sostiene que el proceso de aprobación de los mismos “desincentiva la integración de las comunidades al régimen forestal y es percibido como exigente, burocrático, poco claro y altamente costoso”<sup>4</sup>. Desde la otra orilla, Lincoln Quevedo, actual Intendente de Desarrollo Forestal, manifiesta: “Discrepo en que las actuales normas de manejo hayan frenado el manejo comunitario. Este es un error común, de tratar de encontrar razones de falta de participación campesina/comunitaria en las normas. El mismo error se comete respecto a la certificación forestal cuando se argumenta que los estándares —o costos— de certificación son muy altos. En realidad, el problema es estructu-

---

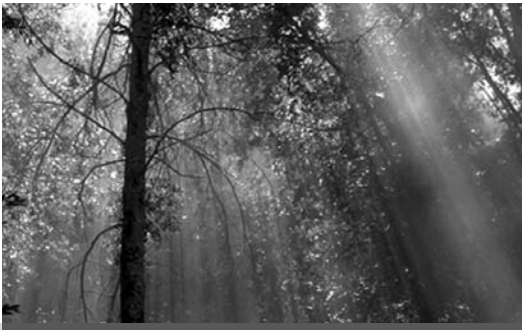
4. Benneker, Charlotte et al; Análisis del proceso de aprobación de los planes de manejo forestal de organizaciones indígenas; en Toledo, M. 2006 (ED). III Reunión Nacional sobre Investigación Forestal, manejo integral del bosque: desarrollo y conservación. Instituto Boliviano de Investigación Forestal. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

ral, básicamente conectado con la falta de capacidades de organización productiva, experiencia técnica y economía. En todo caso, sea quien sea que haga el manejo, éste debe ser sostenible, y eso implica un nivel de dificultad y estándares que se reflejarán en cualquier norma técnica. En todo caso, informo que las normas para TCOs fueron liderizadas por un especialista social (Cristian Vallejos) y las de planes de manejo < 200 ha por un experto en forestería social (James Johnson)”<sup>5</sup>. Esto significa que un punto pendiente, y que debe ser abordado con toda urgencia, consiste en que todos los actores envueltos en el tema se sienten a debatir y determinar cuáles son los aspectos vinculados al manejo en sí, y cuáles los referidos a trámites que podrían simplificarse.

- Finalmente, es evidente que un régimen con muchas fugas en las herramientas clave de monitoreo y control, cuando no manifiesta inaplicación de las mismas (ver Cuadro 15 y Delitos tipificados en la legislación forestal), todavía no ha llegado a conformarse del todo en un régimen propiamente dicho; en consecuencia, resulta natural que en la misma medida subsista todavía la correspondiente proporción de prácticas ilegales, toda vez que, en esa misma medida, el crimen forestal sigue pagando.

---

5. Comunicación por correo electrónico.



## CAPÍTULO CINCO

# Manejo del conocimiento e Información

39

Una clara lección del caso boliviano es que cuando las nuevas exigencias redundan en herramientas de gestión empresarial y base consistente para la toma de decisiones gerenciales, rápidamente acaban siendo aceptadas. Al principio del RFN inclusive las empresas líderes mostraron prevención y resistencia a los requerimientos legales. Sin embargo, tras la fase de entrenamiento, procedieron a la elaboración de los Planes Generales de Manejo Forestal —PGMF— y los Planes Operativos Anuales Forestales —POAF—, y descubrieron lo extremadamente útil que les resultaba tener inventarios y censos comerciales, porque todas las posibilidades de desarrollo empresarial partían por saber qué es lo que se tiene, dónde y cuánto. Además de comprobar que las ventajas ambientales ofrecidas por una red de caminos y campos de rodeo debidamente planificados, redundaban en las correspondientes ventajas económicas y operativas. Hoy es común encontrar a un capataz manejando en el monte el mapa en que cada individuo a cosecharse está georeferenciado y plaqueteado. También las comunidades han aprendido rápidamente a desempeñarse en la elaboración de planes generales y planes operativos, de manera que el manejo del conocimiento no ofrece dificultades mayores que las connaturales a todo proceso de aprendizaje. El problema tiene que ver más bien con el manejo de los costos, donde se dan dos situaciones: (a) para comunidades muy pobres hasta los

costos más bajos siempre resultarán muy elevados, de modo que el remedio no consiste en eliminar los requerimientos, sino en ayudarlas a cumplirlos; (b) hay casos de actores forestales que son sorprendidos por profesionales que cobran excesivamente. En todo caso, de cara a que no se constituyan en inductores de ilegalidad, lo deseable es que se reduzcan, tanto como sea posible, las exigencias y sus costos asociados. Esto debe analizarse serenamente, a fin de no pasar por alto los requerimientos técnicos que dicen relación con los supuestos básicos de sostenibilidad.

En lo que respecta a los planes de ordenamiento predial (POP), decididamente debe procederse a una radical simplificación, porque, dada su complejidad y sus costos, en estos momentos sí se comportan como un inductor de ilegalidad en el terreno de la deforestación. Además, la herramienta ha sido distorsionada en muchos casos, y convertida en vehículo de lavado del cambio de uso de tierras forestales.

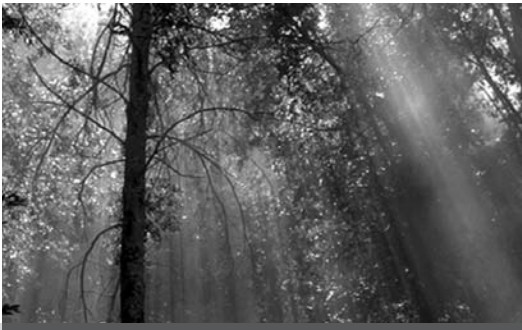
En cuanto a la información y el acceso público a la misma, la SF cuenta con una Unidad de Sistema de Información que tiene una base de datos ofrecida al público mediante la página [www.sforestal.gov.bo](http://www.sforestal.gov.bo) en que se ofrecen las resoluciones emitidas, los informes anuales de gestión, los instructivos y directrices dictados, los procedimientos administrativos en curso e información estadística sobre PGMF, POAF, PAPMP, autorizaciones

de desmonte, registro de empresas, registro de Agentes Auxiliares, información sobre Certificados de Origen emitidos por las Unidades Operativas de Bosques (UOB) y las Oficinas Locales (OL), así como de su paso por los puestos de control, etc. Cualquier persona puede acceder a los instrumentos de manejo tanto en la sede central como en las OL, así como obtener mapas base para elaboración de los mismos, mapas de derechos forestales a nivel nacional, departamental o de municipio. Respecto a las necesidades, Mercedes Barrancos, Jefe de la Unidad, expresa<sup>1</sup> que se requiere más personal,

puesto que en la actualidad sólo dos profesionales asumen toda la carga de trabajo, y que lo ideal sería tener un centro con acceso a todas las UOB, con flujo de información de ida y vuelta, y con capacidad de análisis de datos a nivel nacional, pues se generan muchos datos pero la institución no proporciona toda la información que se podría procesar. En general, la vocación de transparencia ha sido una innegable virtud de la SF en sus 10 años de ejecutoria institucional.

---

1. Comunicación personal.



## CAPÍTULO SEISES

# Competitividad del sector forestal

**E**n términos generales, el segmento empresarial moderno no sólo tiene una larga experiencia y un nivel tecnológico razonablemente competitivo, sino también, y a condición de que se le brinde seguridad jurídica, la capacidad de ir poniéndose al día de acuerdo a los nuevos requerimientos y desafíos que se vayan presentando en el camino. El caso de su incorporación a la certificación forestal voluntaria es un claro ejemplo de su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos. Desde luego, todavía queda mucho terreno por conquistar en materia de competitividad aún para las empresas más adelantadas. Comenzando por el hecho de que la oferta aprovechable total en términos sostenibles ha sido estimada en el orden de 24.5 m<sup>3</sup>/ha, como una media de las seis formaciones boscosas de Bolivia (Cuadro 2), y según la media aprovechada anualmente todavía no se ha podido llegar a los 5 m<sup>3</sup>/ha, vale decir al 20% de la oferta actual. La ruta al incremento ciertamente pasa por seguir incorporando al mercado nuevas especies con condiciones físico-mecánicas y de trabajabilidad idóneas, pero ello, además de asignación de recursos, toma su tiempo. Asimismo, debe asumirse que hay limitaciones tecnológicas cuando, tomando el rendimiento promedio, la transformación primaria de la madera rolliza no supera el 35% de rendimiento, siendo que a nivel internacional se reconoce un rendimiento promedio de 55%. De otro lado, en términos de competitividad el costo promedio de pro-

ducción de US\$ 0,45/pt presenta obvias desventajas frente a un costo que, para especies latí foliadas, no supera los US\$ 0,30/pt en otros países. A esta realidad, además de la condición enclaustrada del país y de las limitaciones de su red vial, hay que sumarle los costos de transacción del sector exportador, el mismo que debe satisfacer requisitos de identificación tributaria, Matrícula de Comercio, Registro del Exportador (REX), todos los requisitos de RFN, inscripción en la Cámara Forestal de Bolivia (CFB) y en el Registro Sanitario de Exportación. Dado el carácter preliminar de este estudio, el esfuerzo se ha limitado a hacer notar las distintas ventanillas que deben ser sorteadas. Además de que ello merece un análisis a la luz de experiencias de simplificación ya bastante adelantadas en otros países (por ejemplo Colombia y Perú), seguramente existen posibilidades de simplificación administrativa en el tramo del despacho aduanero y de la Unidad de Certificación de Origen (Anexo 2).

Un indudable desafío para el sector forestal boliviano consiste en hacer competitivas a las operaciones forestales comunitarias (comunidades indígenas y campesinas, ASL). Y si ahí la solución realista pasa por otorgarles asistencia técnica y financiera e insertarlas en las cadenas productivas bajo un criterio de división social del trabajo que, en el marco de alianzas justas, permita a las comunidades comenzar haciendo lo que ya saben hacer o están en condiciones de aprender rápidamente. El gran riesgo

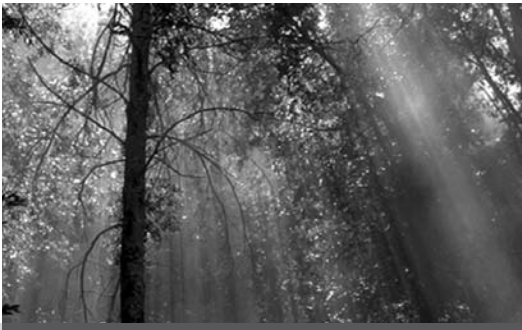
esta en que caigan, o se las haga caer, en la tentación de comenzar desde lo que debería ser el punto de llegada o algún punto intermedio, y no desde lo que naturalmente ya está dado como el punto de partida. En tal sentido, la filosofía debería ser que las experiencias comunitarias avancen diferenciadamente, conforme al terreno que cada una de ellas vaya ganando en la cadena productiva. De modo que, siempre a cambio de alianzas justas, no debería causar extrañeza que el punto de arranque de una

comunidad fuera la venta de árboles en pie o apeados y despuntados, para ir avanzando a su propio ritmo en la agregación de valor, en la perspectiva de que algunas comunidades pudieran llegar en algún momento hasta la exportación de productos acabados. Pero pensar —como es una tentación nada infrecuente— en que comiencen con maquinaria de arrastre, camiones y aserraderos, sería un grave error<sup>1</sup>.

---

1. "...que la inyección masiva de recursos no es de por sí la solución para el desarrollo autosostenido, si no se genera el acto de desarrollo o deseo de desarrollarse, lo prueba el aserradero llave en mano entregado a través del Proyecto Especial Pichis-Palcazu a la comunidad indígena Yanasha de Iscozacán. Si nunca llegó propiamente a levantar el vuelo, el hecho es que ahora no queda piedra sobre piedra. ¿Cuánto quedará de aquí a una década en la comunidad indígena chiquitana de Lomerío, en el oriente boliviano, de todo el chorro de recursos que año tras año invierte APCOB o BOLFOR en su aserradero y en la certificación internacional de sus bos-

ques, si no se genera el acto de desarrollo en la comunidad? Posiblemente lo mismo que ha quedado de las empresas de propiedad social en el Perú después de cientos de millones de dólares de inversión estatal: nada. O sea lo mismo que va quedando en los indígenas Chimanes del nor-oriental boliviano después de años de ejecución del financieramente bien nutrido proyecto de la OIMT para el desarrollo de un territorio que —en términos de concentración— cuenta con la mayor riqueza de caoba del mundo" (Andaluz, Antonio; La operación tábano: conversación sobre el papel del agente de cambio en el desarrollo de base, Editorial El Bucéfalo, segunda edición, Santa Cruz, 2003).



## CAPÍTULO SIETE

# Conclusiones y recomendaciones

43

### I GENERALES

Conforme al criterio de estimación aplicado en el presente estudio, podría asumirse **que el orden del 40% del total de la madera movida en el mercado proviene de la tala ilegal**. Aparte del madereo manifiestamente clandestino conocido como “pirateo” y constituido por el robo de madera de cualquier área pública, privada o social, se dan distintas modalidades de trasiego que tienen por objeto dar visos de legalidad (“lavado”) a madera extraída ilegalmente. Entre los mecanismos más usuales para el lavado se encuentran los Planes de Desmontes y los PMF de áreas menores de 200 ha y de 3 ha, elaborados con el sólo fin de obtener Certificados de Origen y comercializarlos a quienes los usarán para “legalizar” madera ilegal; la sobreestimación de especies valiosas en los POAF con el fin de tener un margen para el lavado, y la elaboración de POAF por algunas empresas concesionarias para encubrir madera preciosa extraída de territorios indígenas y áreas protegidas.

Como en los demás países de la región, es un hecho que no se puede pensar en no tocar a los bosques hasta que contemos con la información científica y los medios que nos permitan vertebrar una estrategia acabada para intervenirlos en términos de una sostenibilidad garantizada; pues es también un hecho que nunca han dejado de ser intervenidos

mediante el saqueo de sus recursos y la deforestación. Por otro lado, dada la vastedad de los bosques, la multiplicidad de los actores y el bajo sentido de ciudadanía respecto al deber de respetar el patrimonio natural, es un hecho que nuestros Estados nunca han tenido la capacidad de resguardarlos. La doctrina sobre los bosques como parte esencial de la integridad territorial del Estado, contribuiría grandemente a su resguardo, porque entonces el cuidado de los bosques pasaría a ser parte de la misión de las instituciones tutelares de dicha integridad, las mismas que actuarían en pura función de policía y siempre bajo el principio de sumisión al poder civil. Esa doctrina debería consagrarse constitucionalmente<sup>1</sup>. Pero aún así, **la estrategia central no puede ser otra que ocupar los bosques económicamente con actores forestales regulares, como agentes de gobernabilidad**. De esta forma estos agentes evita-

---

1. **Artículo.** Los recursos naturales renovables constituyen parte esencial de la integridad territorial del Estado. Su desmedro importa desmedro del territorio nacional. Su preservación, conservación y aprovechamiento sostenible son deberes imperativos, ineludibles y universales.

I. Se instituye el libramiento de tutela a la integridad territorial del Estado como un acto administrativo extraordinario, firme y de inmediata ejecución, emitido por las autoridades atribuidas de competencia por la ley, con el fin de preservarla ante acciones irregulares que la socaven o amenacen socavarla. La ley norma su aplicación.

ran la ocupación de los bosques saqueo y la deforestación. Así mismo estos agentes deben contar con el auxilio de las instituciones tutelares de la integridad territorial, a requerimiento de la SF y bajo el principio de sumisión a tal autoridad civil. Como supuesto fáctico de seguridad jurídica, esa ocupación debe hacerse bajo el principio de acceso equitativo a los recursos, y en todos los casos con una titularidad clara. Honrando dicha doctrina, los Estados deberían tratar a esos actores como custodios de la integridad territorial, brindándoles un apoyo decidido en términos de facilitación, promoción y fomento. Con esa doctrina, también la actitud de los funcionarios públicos, policías, fiscales y jueces se vería precisada a cambiar, y también la actitud de la población empezaría a acompañarla.

**Tres pilares conceptuales de la lucha contra la tala ilegal deberían ser:** (a) **garantizar el acceso equitativo a los bosques y sus recursos**, como base de legitimidad de la aplicación implacable de la ley; (b) **proceder a la ocupación económica masiva de los bosques fiscales aún libres, a través del manejo forestal comunitario por parte de pueblos indígenas, comunidades campesinas y ASL**, en un marco de autorregulación que vaya en la línea del proyecto “Autocontrol técnico social” que se encuentra en curso, y a insertarse en la cadena de control a cargo de la SF; y (c) tener presente que construir Estado de derecho, mucho más que construir capacidad de aplicación compulsiva de las leyes, es construir acatamiento voluntario, lo que implica forjar comportamiento ciudadano con relación a los bosques. Pero una herramienta para hacer pedagogía al respecto **consiste en la aplicación implacable de la ley, exactamente como las severas sanciones** inducen la creación de una cultura tributaria en los agentes

- II. Sin perjuicio del mayor desarrollo por las respectivas leyes especiales, una Ley Orgánica de los Recursos Naturales Renovables determina su régimen de gestión y administración, incluyendo los derechos que se otorguen a los particulares, los mismos que en todos los casos estarán condicionados a su conservación y aprovechamiento sostenible.

- III. El principio de acceso equitativo a los recursos preside toda política de Estado en materia de otorgamiento de derechos a los particulares.

(Propuesta de artículo para la nueva Constitución. Andaluz, Antonio; Temas ambientales y nueva Constitución, ponencia Tribunal Constitucional, La Paz, 9 de julio de 2006)

económicos, o de una cultura del tránsito responsable en los conductores de vehículos.

Juntamente con un acceso equitativo a los recursos que legitime la severidad jurídica y con una ocupación económica comunitaria en el marco de la autorregulación coadyuvante al control oficial, **es indispensable fortalecer decididamente a la SF, como institución encargada de erradicar del escenario nacional las prácticas de deforestación y tala ilegal, bajo la bandera de tutelar la integridad territorial del Estado**, puesto que, en efecto, es eso lo que se encuentra en juego cuando, con el saqueo y la destrucción de los bosques, se devastan sus ecosistemas, su diversidad biológica y sus servicios ambientales asociados.

Si algo que el Estado debe acabar de entender es que **los bosques forman parte esencial de su integridad territorial**, también debe acabar de entender que lo que compromete **dicha integridad es tarea de todo el Estado, y no sólo de la SF**. Mientras la SF siga recibiendo una atención totalmente marginal en el presupuesto público, no asistida ni oportuna ni suficientemente por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y obstaculizada por otros organismos del Estado (como la Superintendencia Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria), la gobernabilidad sobre los bosques seguirá siendo marginalmente real y sustancialmente ilusoria.

Sobre la base conceptual de que los bosques hacen parte esencial de la integridad territorial del Estado, así como en nombre de dicha integridad nuestros Estados mantienen permanentemente unas Fuerzas Armadas, así también una política permanente de Estado debería consistir en **beneficiar decididamente a sus actores forestales regulares, facilitándoles la conexión en cadenas de producción, la llegada a mercados, asistencia técnica y acceso a financiamiento en condiciones preferenciales**. En una racionalidad puramente económica, concebir a dichos actores como agentes de gobernabilidad de la integridad territorial del Estado, es la alternativa más barata y más productiva para gobernarla. Pero ello presupone que nuestros Estados conciban los atentados contra los bosques como atentados contra la integridad territorial del Estado. La actitud más bien desentendida de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para, bajo el principio de sumi-

sión al poder civil, prestar el auxilio necesario para la protección de los bosques y sus recursos, pone en evidencia que los bosques están todavía muy lejos del concepto de suelo patrio que vienen manejando.

**Como forma de activar los mecanismos de control social y participación ciudadana, es indispensable crear ciudadanía con respecto a los bosques. La doctrina sobre los bosques como elemento esencial de la integridad territorial del Estado,** importaría el punto de inflexión en la actitud de la población hacia los bosques, hacia el papel benéfico que desempeñan los actores forestales regulares y hacia la sanción moral de una ilegalidad que hoy es acompañada por una actitud de tolerancia social.

Sobre la base de concebir a los bosques como parte esencial de la integridad territorial del Estado y a los actores forestales regulares como sus custodios naturales, **el pago de servicios ambientales es una forma eficaz de coadyuvar a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques, haciendo que dichos actores perciban la correspondiente compensación por custodiar la conservación de las fuentes generadoras<sup>2</sup>.**

## 2 ESPECÍFICAS

Si sólo el poder frena al poder y en esa constatación histórica se sustenta el **asegurar el principio de contrapesos institucionales y controles cruzados** —sin el cual es inconcebible un Estado de Derecho y una auténtica democracia social—, **el diseño institucional de la Superintendencia Forestal encargada de la administración de los bosques tiene que obedecer a ese principio, como única garantía de una actuación transparente e imparcial, porque inmune a las presiones políticas y de los factores de poder.** En no poca medida los éxitos alcanzados en Bolivia se

2. “El reconocimiento constitucional de los servicios ambientales y del principio según el cual los beneficiarios deben remunerar razonablemente a los generadores, implicaría sentar la más sólida base jurídica a una herramienta eficaz para promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con un estímulo económico de apoyo a los esfuerzos regulatorios del ordenamiento territorial”. (Andaluz, Antonio; Temas ambientales y nueva Constitución, ponencia Tribunal Constitucional, La Paz, 9 de julio de 2006.)

debieron a que el Superintendente Forestal era propuesto por el Senado para un período transgubernativo de 6 años y con garantía de estabilidad y profesionalismo. El éxito de la lucha frontal contra la deforestación y la tala ilegal es impensable sin esa garantía<sup>3</sup>.

Tanto como el marco institucional no puede olvidar que los pies con que el Estado pisa en el sitio son los Gobiernos Municipales, no puede dejar de incorporarlos como los ojos que ven en el sitio y las manos que pueden actuar en el sitio. **La infraestructura jurídica para la administración y gestión de los bosques debe articular el papel del organismo nacional de aplicación con la participación efectiva de los gobiernos municipales.** La SF debería acelerar la delegación de funciones a los Municipios que lo soliciten y califiquen conforme a ley.

La SF debería proceder conforme a una economía sancionatoria consistente en: (a) **discriminar los “pocos esenciales” de los “muchos triviales”;** (b) **que cada medida correctiva genere un gran efecto de irradiación preventiva en el resto del universo de actores, haciendo que los mismos se enteren de las sanciones aplicadas;** y (c) **aprovechar los puntos estratégicos de estrangulación, como asfixiar la oferta ilegal asfixiando la demanda ilegal, bloquear la producción bloqueando la circulación, y prevenir la infracción decomisando y rematando los medios de perpetración (como la maquinaria que se presta al desmonte ilegal y los camiones que transportan madera ilegal).** Sin esa economía sancionatoria, nunca ninguna capacidad institucional instalada será suficientes, y siempre los resultados serán escasos.

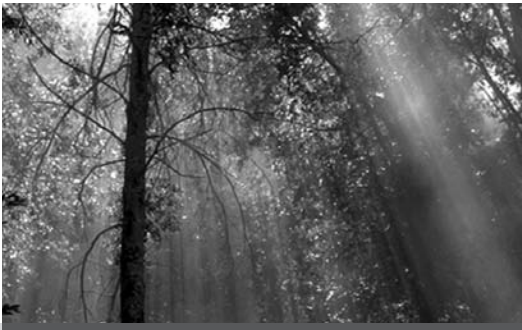
3 “Si es inconcebible que un Defensor del Pueblo, un Fiscal General, un Contralor General, un Directorio del Banco Central, etc., puedan desempeñar sus funciones y atribuciones con profesionalidad, transparencia, imparcialidad y riguroso apego a la ley, si carecen de un estatus jurídico privilegiado que, bajo el principio de los contrapesos institucionales y controles cruzados, los torne inmunes a las presiones políticas y de los factores de poder, igualmente inconcebible es que la gestión y administración estatal de los recursos naturales renovables pueda servir eficientemente a sus fines si no se concede a sus titulares un estatus jurídico privilegiado”. (Andaluz, Antonio; Temas ambientales y nueva Constitución, ponencia Tribunal Constitucional, La Paz, 9 de julio de 2006.)

En la línea de la conclusión precedente, la SF debería:

- a. Perseguir criminalmente a los Agentes Auxiliares que incurren en los delitos de falsedad material o ideológica tipificados en el artículo 42º parágrafo II de la Ley Forestal y los artículos 198º, 199º, 200º y 203º del Código Penal.
- b. Perseguir criminalmente a quienes se encuentren incurso en delitos de falsedad material o ideológica vinculados con el mal uso de los Certificados Forestales de Origen.
- c. Decomisar y rematar, en su calidad de medios de perpetración y conforme está dispuesto por la ley, los camiones comprometidos en el transporte de madera ilegal y la maquinaria comprometida en la deforestación irregular.
- d. Proceder, conforme está dispuesto por la ley, a la clausura temporal de los centros de procesamiento que se abastecen de madera ilegal, y a la clausura definitiva de los que incurran en reincidencia.
- e. Implementar debidamente los Puestos de Control ubicados en lugares estratégicos (gargantas de paso obligado), oficiando al Ministro de Gobierno para que instruya el auxilio de la fuerza pública con dotación policial suficiente en dichos Puestos, así como al Ministro de Defensa para que instruya lo propio a las guarniciones más cercanas de las Fuerzas Armadas para los casos de ausencia de unidades de la Policía Nacional o de previsión de rebasamiento de fuerzas.
- f. Seguir adelantando las actividades de las Unidades Móviles de Inspección Forestal (UMIF), en vista de los buenos resultados obtenidos.
- g. Seguir adelantando el proyecto de “Control técnico social”, en la perspectiva de vertebrar un esquema de autorregulación que se articule con la cadena de actividades de monitoreo y control oficial.
- h. Afianzar la línea de celebración de convenios de delegación de facultades con los Gobiernos Municipales.

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Rural debería:

- a. Aprobar los programas de concesiones a ASL que se encuentran pendientes de resolución.
- b. Adelantar acciones concretas para la ocupación económica de todas las tierras forestales libres a través del manejo forestal comunitario.
- c. Poner en operación el FONABOSQUE, entre otras razones porque permitirá el palanqueo financiero al manejo forestal comunitario como mecanismo de ocupación económica de los bosques por actores forestales regulares, a título de agentes de gobernabilidad que excluyan la deforestación y el saqueo de sus recursos.
- d. Coordinar con los Ministros de Gobierno y de Defensa a efectos de que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas brinden oportunamente el auxilio que, conforme a ley, les sea solicitado por el SF.



# Documentación

## RELACIÓN DE CONTACTOS DE ACTORES CLAVE DE SECTOR FORESTAL EN BOLIVIA

- **Cámara Forestal de Bolivia (CFB)**, Pablo Antelo (Presidente), Arturo Bowles (Gerente General) Cel 71636290
- **Asociación Forestal Indígena Nacional-AFIN** Presidente Fabian Rodríguez (de una comunidad localizada en San Miguel de Velasco); comunicación via afin\_bolivia@hotmail.com o Radio Misiones en San Miguel de Velasco.
- **Asociación Nacional de ASL**, Presidente Pavel Salvatierra, tel: 760 16476 ó 962 2172 (San Ignacio de Velasco)
- **CADEFOR** (Centro Amazónico de Desarrollo Forestal), Gerd Resnikowski, Director Ejecutivo Tel 591-3-3423773, correos electrónicos cadefor@cadefor.org, gresnikowski@cadefor.org
- **Colegio de Ingenieros Forestales de Bolivia**, Presidente Andrés Coimbra
- **WWF**, Coordinador Roger Landivar
- **Proyecto BOLFOR**, Marianela Curi, Directora de Proyecto, mcuri@tnc.org, tel 591-3-348 0766
- **Superintendencia Forestal**, José Antonio Martínez, Superintendente Forestal a.i., sforestal@sforestal.gov.bo, o jomartinez@scbbs.net Tel 591-3-348 8391/93
- **Fundación PUMA**, Juan Carlos Chávez, Gerente General, jchavez@fundacionpuma.org, Calle

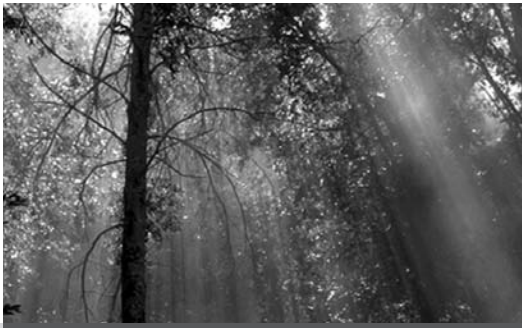
15, Calacoto, Edif. Torre Ketal, piso 3 of 301-324. tel 591-2-279 1777

- **Prefectura de Santa Cruz**, Erwin Aguilera, Director de Recursos Naturales y Medio Ambiente, cel 71655478

## DOCUMENTACIÓN

- Andaluz, Antonio; *Los conceptos clave de Estado y los planes de ordenamiento predial*, BOLFOR, Santa Cruz, 1998.
- Andaluz, Antonio; *La operación tábano: conversación sobre el papel del agente de cambio en el desarrollo de base*, Editorial El Bucéfalo, segunda edición, Santa Cruz, 2003.
- Andaluz, Antonio; *Derecho Ambiental-Propuestas y ensayos*, UPSA, Santa Cruz 2003.
- Andaluz, Antonio; *Bases conceptuales para un enfoque de los servicios ambientales a partir del estructuralismo normativo*, SBDA, Santa Cruz, 2005.
- Arias, Guillermo (2002); Estrategia para el control de la tala ilegal; Costa Rica.
- Boscolo M., Snook, L. and Quevedo, L. (2003) "Adoption of sound forestry practices by concession holders in Bolivia: practices' attributes and adopters' characteristics", Draft.
- Boscolo M. y Vargas Ríos, M.T. (2002) *Mejorando la competitividad del manejo forestal en Boli-*

- via: *qué instrumentos realmente tenemos?* CIFOR, BOLFOR, USAID, Bogor, Indonesia.
- Camacho, O.M., Cordero, W.Q., Martinez, I.T. and Rojas, D.M. (2001) 'Tasas de deforestación en el departamento de Santa Cruz', BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Contreras, A. and Vargas Rios, M.T. (2002) *Social, environmental and economic impacts of forest policy reforms in Bolivia*, CIFOR and Forest Trends. Washington DC, USA.
- Cordero, William; *Control de operaciones forestales con énfasis en la actividad ilegal*; documento técnico 120/2003, BOLFOR, Santa Cruz, 2003.
- Cronkleton P. and Albornoz M.A. (2004) 'Uso y abuso del aprovechamiento forestal en pequeña escala – Provincia Guarayos', Informe presentado a la Superintendencia Forestal de la Nación, CIFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- FAO, *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal; estudio* FAO: Montes, 145, Roma, 2006.
- Fredericksen, T., Putz, F.E., Pattie, P., Periona, W. and Peña-Claros, M. (2003) 'Forestry in Bolivia: from planned logging towards sustainable forest management', *Journal of Forestry* 101(2): 37–40.
- Informe técnico anual gestión 2005*, Unidades Móviles de Inspecciones Forestales, Superintendencia Forestal, Santa Cruz, 2006.
- Kaimowitz, D. (2003) *Forest law enforcement and rural livelihoods*, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Lobo, R. y Duchén, R. (1999) 'El manejo forestal en las TCOs', Boletín Forestal 16. BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Nittler, J. (1999) 'Encuesta sobre la ley forestal y su implementación', Documento Técnico 76A/1999. BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Pavez, I. y Bojanic, A. (1998) *El proceso social de formulación de la ley forestal de Bolivia*, CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB, La Paz, Bolivia.
- Prisma Institute (2000) 'Informe sobre la situación del sector forestal', Instituto Prisma, La Paz, Bolivia.
- Savcor Indufor Oy, *Ensuring sustainability of forests and livelihoods through improved governance and control of illegal logging for economies in transition*, Working document – Albania for the World Bank, June 2005.
- Stocks, A. (1999) 'Iniciativas forestales indígenas en el trópico Boliviano: realidades y opciones', Documento Técnico 76/1999. Proyecto BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Uberhuaga, P. (2001) *Legal or illegal? Networks and forest regulations in timber commercialization: an analysis of social capital and interfaces among ethnic groups in the Tropic of Cochabamba, Bolivia*, M.Sc Thesis, Wageningen University, Wageningen.



# Anexos

**ANEXO I**  
**HERRAMIENTAS DEL RÉGIMEN FORESTAL DE LA NACIÓN, LEY 1700 DE 12 DE JULIO DE 1996 Y REGLAMENTO GENERAL, D.S. 24453 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1996**

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
1. Seguridad jurídica efectiva	Evacuar en 72 horas a los intrusos por resolución de la instancia local de la SF y con auxilio de la policía o las Fuerzas Armadas.
2. Planes de manejo forestal/planes anuales operativo	Mantener a largo plazo los bosques naturales de producción forestal en un nivel constante de productividad comercial y de sus servicios ambientales, conservando sustancialmente sus calidades originarias como ecosistemas.
3. Certificados de origen	Asfixiar la oferta de productos forestales ilegales autorizando el transporte y circulación comercial sólo de productos procedentes de bosques manejados o desmontes autorizados.
4. Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas	Asfixiar la oferta de productos forestales ilegales estrangulando su demanda ilegal al tener que acreditar los centros de procesamiento que se abastecen exclusivamente de bosques manejados o desmontes autorizados.
5. Planes de trabajo y autorizaciones de desmontes y quemas controladas	Garantizar que sólo se conviertan a usos agropecuarios las tierras con cobertura arbórea oficialmente clasificadas para ese fin; respetando las servidumbres ecológicas y evitando que el fuego se propague fuera del área autorizada.

*(Continuado en la página siguiente)*

ANEXO I  
(continuado)

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
6. Programa permanente de difusión	Provocar un proceso creciente de acatamiento voluntario y convencido de la ley y favorecer los mecanismos de participación ciudadana y control social.
7. Peticiones, denuncias e iniciativas	Alentar la participación ciudadana y los mecanismos de control social.
8. Libro de denuncias abierto al público (visible en mostrador de cada órgano oficial del marco institucional del RFN)	Evidenciar al máximo la vocación de transparencia facilitando también de esta manera la participación ciudadana en la denuncia de irregularidades institucionales, de actores regulados o de terceros.
9. Libramientos de visita	Facilitar inspecciones a operaciones forestales por parte de particulares con sano interés de cooperar al control de RFN.
10. Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares	Contar con una red de agentes para el control oficial dentro de las operaciones forestales y para beneficio tanto del Estado como de los actores regulados.
11. Sistema progresivo y acumulativo de multas	Mecanismo para inducir prontamente a cumplir con sus obligaciones al actor forestal o agropecuario, duplicando la multa en cada nuevo libramiento de conminatoria, hasta que las mismas sean satisfechas.
12. Decomisos y remates, incluyendo medio de perpetración	Desalentar prontamente el aprovechamiento forestal ilegal y la conversión irregular a usos agropecuarios.
13. Registro histórico personalizado de sanciones	Herramienta para determinar grados de reincidencia como parte de la proporcionalidad de las sanciones.
14. Puestos fijos y unidades móviles de control	Usar las redes camineras y la distribución comercial como cedazos de productos forestales ilegales.
15. Inspecciones forestales	Medio de verificación en el sitio del cumplimiento de las condiciones de sostenibilidad.
16. Participación municipal y delegación de funciones a las mismas	Asegurar la participación en el RFN de la instancia de gobierno en que más cerca a la nación está el Estado.

(Continuado en la página siguiente)

ANEXO I  
(continuado)

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
17. Certificación Forestal Voluntaria	Introducir la sostenibilidad forestal en las leyes económicas y los mecanismos del mercado y aliviar la carga de monitoreo y control oficial.
18. Equidad en el acceso a los bosques y sus recursos como presupuesto fáctico para la seguridad jurídica	Dar la oportunidad a los actores irregulares de incorporarse a la economía formal, legitimando así la implacable persecución de la ilegalidad en el acceso a los bosques y aprovechamiento de sus recursos.
19. Principio de movilidad contractual (transferencia total o parcial de concesiones, contratos de riesgo compartido, subsidiarios, de gerencia, contratos de venta de palos en pie)	Facilitar a los concesionarios y permisionarios la atracción de inversiones y valorizar el bosque incrementando su valor de cambio.
20. Clasificación provisoria de bosques de producción forestal y de protección sin necesidad de PLUS	Clasificar por vía de evaluación rápida y D.S. las formaciones con cobertura arbórea que por aproximación evidencien una preferente vocación forestal o de protección o por exclusión su no aptitud para conversión a usos agropecuarios.
24. Planes de ordenamiento predial	Delimitar en tierras privadas las servidumbres ecológicas de ley y zonificar internamente las áreas productivas según la soportabilidad de uso de cada formación y sin degradarse a largo plazo (producción forestal, usos agroforestales o silvopastoriles, cultivos perennes, posturas, cultivos intensivos en limpio).
25. Audiencias públicas	Mecanismos de transparencia para facilitar la participación pública y el control social del RFN.
26. Accesibilidad pública a la Información	Política de libros abiertos como mecanismo de transparencia para facilitar el control social.
27. Libramientos de conminatoria	Instrumentos que conminan a cumplir con las servidumbres ecológicas y otras obligaciones de sostenibilidad, imponiendo obligaciones de hacer o no hacer y los plazos para cumplirlas.
29. Auditorias forestales	Revisión integral de la efectiva aplicación de las herramientas de sostenibilidad y cumplimiento de las normas cada cinco años o en caso de cesión o denuncias que la justifiquen.

(Continuado en la página siguiente)

ANEXO I  
(continuado)

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
30. Libramiento automático de prórroga contractual	Herramienta para garantizar la ampliación por cinco años y sin posibilidad alguna de extorsión administrativa del plazo de la concesión en caso de dictamen favorable de auditoría forestal.
31. Estatus jurídico privilegiado de la Superintendencia Forestal	Tener un árbitro oficial del RFN con garantías legales suficientes para su idoneidad e imparcialidad en un marco de neutralidad institucional.
32. Protocolos y normas de mejor ejecución	Permitir a la Superintendencia Forestal desmenuzar las normas de sostenibilidad para garantizar su mejor cumplimiento por los actores regulados.
33. Participación prefectural	Asegurar la participación en el RFN de la instancia intermedia de gobierno nacional a través de acciones de investigación, desarrollo forestal y auxilio policial.
34. FONABOSQUE	Contar con un fondo de recursos de contrapartida que permita palanquear financiamiento de cooperación internacional al sector forestal.

*Elaboración:* Antonio Andaluz.

ANEXO 2

Despacho aduanero de exportación definitiva

TRAMITE	ESPECIFICACIONES DEL TRAMITE	REQUISITOS	COSTO
Factura Comercial de Exportación	La FCE se debe encontrar correctamente dosificada por el Servicio de Impuestos Internos (SIN)	Se debe presentar el Original con 4 copias (se puede generar, de acuerdo al requerimiento del exportador, las copias definidas por él)	Ninguno
Lista de Empaque	Elaborada por el Exportador Referida a la factura comercial de exportación Para mercancías heterogéneas		Ninguno
Obtención del Documento de Transporte	Lo emite la empresa transportista, autorizada por la Aduana Nacional para realizar Transporte Internacional	Pago de Flete de Transporte	
Declaración Única de Exportación (DUE)	Se realiza el llenado de la DUE en el Sistema Informático SINDUNEA++ de la Aduana Nacional. Posterior al llenado, se realiza el registro de la misma. Vía INTERNET, EN EL SERVIDOR Central de la Aduana	Tener instalado el Sistema Informático SIDUNEA++ o dirigirse a un Centro Público SIDUNEA++	Ninguno. (En caso de utilizar un Centro Público se cancelará Bs. 20.-)
Captura de los datos del Documento de Transporte	Se realiza en el SINDUNEA++ la captura de los datos del Documento de Transporte emitido por el transportista	Documento de Transporte Contar con el sistema Informático SIDUNEA++	Ninguno

ANEXO 2 (continuado)  
Unidad de Certificación de Origen

TRAMITE	ESPECIFICACIONES DEL TRAMITE	REQUISITOS	COSTO
Certificado de Origen	Certificado de Origen ALADI Certificado de Origen MERCOSUR Certificado de Origen Bolivia - México Certificado de Origen Forma (SGP) Certificado de Origen para Terceros países	Registro del Exportador REX	Bs. 100
Certificación Sanitaria	Certificado Fitosanitario (para vegetales)  SOLICITAR EN OFICINAS DEL SENASAG  Certificado Zoosanitario (para animales)  Certificado de Inocuidad Alimentaria de Exportación (para alimentos)	<b>Fitosanitario:</b> 1. Certificado de fumigación 2. Informe del Inspector SENASAG 3. Copia del certificado Forestal de Origen (maderas)  <b>Zoosanitario:</b> Inspección del producto a exportar  <b>Inocuidad Alimentaria de Exportación:</b> 1. Registro Sanitario 2. Factura Comercial 3. Requisitos del país de destino	<b>Fitosanitario:</b> Más de 100 Kgs. Bs. 100 Menos de 100 Kgs. Bs. 30  <b>Zoosanitario:</b> 1x100 del valor de la factura de exportación  <b>Inocuidad Alimentaria de Exportación:</b> Más de 100 Kgs. Bs. 100 Menos de 100 Kgs. Bs. 30
Aporte a la CADEX	Aporte establecido por Ley	Presentación de la DUE o la Factura Comercial	2 por mil del valor FOB de la Exportación
Aporte a la Cámara Forestal de Bolivia	Aporte se realiza únicamente por la Exportación de Productos Forestales	Valores acumulativos por Gestión en \$us. \$us. 1 - 500.000 \$us. 501.000 - 1.000.000 \$us. 1.000.001 - 2.000.000 \$us. 2.000.001 - 4.000.000 más de \$us. 4.000.000	9 x 1000 s/FOB 8 x 1000 s/FOB 7 x 1000 s/FOB 6 x 1000 s/FOB 5 x 1000 s/FOB
Certificado Forestal de Origen - CFO4	Emitido por la Superintendencia Forestal de Bolivia		Bs. 140.-
Pago del Impuesto Complementario a la Minería (ICM) Form. 6569	Se cancela en el Servicio de Impuestos Nacionales SIN	Certificado de Análisis de Minerales	Según Norma de Determinación