

Procesos de discusión para el diseño de la nueva Ley Forestal

Mapa de actores

Walter Arteaga

Documento de
Coyuntura

Procesos de discusión
para el diseño
de la nueva Ley Forestal

Mapa de actores

Walter Arteaga



La Paz, Bolivia

2010

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral
y Agrario - CEDLA; Iniciativa Derechos y Recursos - RRI

Procesos de discusión para el diseño de la nueva Ley Forestal.
Mapa de actores / por Walter Arteaga / CEDLA / RRI

(Serie Documentos de Coyuntura)
La Paz: CEDLA, abril 2010, 99 páginas

I. t.
II. s.

Documento de Coyuntura 18

**Procesos de discusión para el diseño
de la nueva Ley Forestal: Mapa de actores**

Walter Arteaga

Abril de 2010

Edición:
Diagramación:
Impresión:

Unidad de Comunicación CEDLA
Alfredo Revollo Jaén
.....

©Todos los derechos reservados: CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

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

Contenido

Presentación	11
Introducción.....	15
1. Caracterización general de los actores (estratégicos y secundarios).....	19
2. Las evaluaciones de la situación del subsector forestal.....	27
3. La política forestal en el Plan Nacional de Desarrollo	35
4. La adecuación del régimen forestal a la Constitución Política del Estado.....	43
5. Las posiciones respecto a la adecuación del régimen forestal a la Constitución Política del Estado	49
6. ¿Qué modelo económico debe articular el subsector?	57
7. Lo sustancial para una nueva Ley Forestal	65
8. Problemáticas más referidas para una nueva Ley Forestal....	71
9. Otros temas para una nueva Ley Forestal.....	77
10. Dos temas críticos para la nueva Ley Forestal.....	83
11. Coincidencias en temas de agenda entre la formulación de la Ley 1700 y el actual proceso.....	91

Índice de cuadros

Cuadro 1	Grados de intervención de los actores en el proceso de discusión.....	25
Cuadro 2	Énfasis en factores que generan deforestación por actor estratégico.....	33
Cuadro 3	Políticas por subsectores.....	40
Cuadro 4	Componentes del Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque.....	41
Cuadro 5	Resumen del proceso de adecuación del régimen forestal.....	46
Cuadro 6	Marco general para el nuevo régimen forestal.....	47
Cuadro 7	Posiciones respecto a continuidad o ruptura por actor estratégico.....	56
Cuadro 8	Modelos de desarrollo para el subsector.....	63
Cuadro 9	Temas sustanciales para la nueva Ley Forestal por actor estratégico.....	69
Cuadro 10	Problemáticas más referenciadas para la nueva Ley Forestal por actor estratégico.....	76
Cuadro 11	Otros temas para la nueva Ley Forestal por actor estratégico.....	82
Cuadro 12	Temas de continuidad en el eje: Institucionalización del manejo forestal sostenible por actor estratégico.....	95
Cuadro 13	Temas de continuidad en el eje: Sistema de concesiones y patentes por actor estratégico.....	97
Cuadro 14	Temas de continuidad en el eje: Actividad ilegal en los bosques por actor estratégico.....	99

Siglas

AFC	Asociaciones Forestales Comunitarias
AFIN	Asociación Forestal Indígena Nacional
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní,
ASL	Agrupaciones Sociales del Lugar
ATB	Autoridad Tierras y Bosques
CFB	Cámara Forestal de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CIPOAP	Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IOC	Indígena Originario Campesino
MAS	Movimiento al Socialismo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SF	Superintendencia Forestal
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
VMGyDF	Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal

Acrónimos

Cpilap	Central de pueblos indígenas de La Paz
Cidob	Confederación de pueblos indígenas de Bolivia
Cpitco	Central de pueblos indígenas del trópico de Cochabamba
Cirabo	Central indígena de la región amazónica
Fonabosque	Fondo nacional de desarrollo forestal
Orcaweta	Organización de capitánías weehnayek tapiete

Presentación



La adecuación del régimen forestal a la Constitución Política del Estado que resultará en la sanción de una nueva Ley Forestal, es presentada por el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) como parte del desmontaje del neoliberalismo, en el marco de la consolidación de la “economía plural”.

En este sentido, para las líneas maestras de la política pública expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo, el subsector forestal debe ser priorizado en tanto los recursos del bosque (recursos ambientales estratégicos) sean aprovechados de manera sostenible por las comunidades indígenas originario campesinas (IOC) en coordinación con instancias estatales, bajo la presunción de que podría darse una subordinación de los intereses empresariales al interés común.

En el presente documento se abordan los procesos de discusión referidos a la elaboración de una nueva Ley Forestal. Para ello se identifican a los actores (estratégicos y secundarios) vinculados al subsector y se perfilan sus posiciones respecto al alcance y contenido de un nuevo marco legal. La identificación de los actores implica la discusión del modelo económico que articulará a los grupos sociales vinculados al bosque y las problemáticas a resolver acerca del uso de los recursos forestales.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Iniciativa Derechos y Recursos (RRI), entienden que los procesos de discusión respecto al nuevo régimen forestal suponen, por un lado,

espacios de debate abiertos a todos los grupos sociales interesados en la problemática y, por otro, la discusión de los elementos de continuidad y de ruptura entre el régimen forestal neoliberal y un nuevo marco legal. De esta manera, el presente documento busca contribuir a esta importante temática, reflejando las voces de los actores involucrados.

La Paz, abril de 2010

Javier Gómez Aguilar
Director ejecutivo
CEDLA

Introducción



A continuación se presenta el mapa de actores involucrados en los procesos de discusión para el diseño de la nueva Ley Forestal. Este mapa se concentra en los actores estratégicos, sistematizando sus visiones e intereses, así como señalando dos posibles temas que impliquen interacciones conflictivas entre los mismos.

El criterio de identificación de los actores se determinará por:

- su carácter (gubernamental, no gubernamental, empresarial, social, etc.);
- su mandato (a quién representan, sus atribuciones, sobre que deciden), y;
- su posición respecto a la gestión del desarrollo forestal (propuesta/agenda).

La fuente informativa básica del presente documento son documentos de acceso público y una serie de entrevistas realizadas a personas implicadas en el sector forestal por experticia, por representación gremial, por representación sociocultural indígena y por función gubernamental. Las siguientes son las personas entrevistadas durante el mes de noviembre de 2009.

Asociación Forestal Indígena Nacional (AFIN)	Juan Lira (presidente)
Centro amazónico de desarrollo forestal Cadefor	Gerd Resnikosky y Rudy Guzmán
Centro de estudios aplicados a los derechos económicos, sociales y culturales (Ceadesc)	Rolando Vargas
Cámara Forestal de Bolivia	Jorge Ávila
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJS	Leonardo Tamburini, Claudia Montaña y James Johnson
Centro para la Investigación Forestal Internacional (Cifor)	Peter Cronkleton
Colegio de Ingenieros Forestales de Santa Cruz	Roberto Quevedo
Programa regional para la gestión social de los ecosistemas forestales andinos (Ecobona)	Ximena Aramayo
Experto	Diego Pacheco
Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación FAO	Gonzalo Flores
Foro boliviano de medio ambiente y desarrollo (Fobomade)	Patricia Molina y Evelyn Mamani
Fundación PUMA	Juan Carlos Chávez
Instituto para el hombre, agricultura y ecología (Ifhae)	Oscar Llanque
Liga de defensa del medio ambiente (Lidema)	Jenny Gruenberger, Mario O. Rivera y encargada seguimiento consulta nueva ley
Programa nacional de cambios climáticos	Jaime Villanueva
Proyecto BOLFORD II	Marianella Curi (ex directora)
Sociedad boliviana de derecho ambiental	Ricardo Salcedo
Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID por sus siglas en inglés)	Álvaro Luna
Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal VMGyDF	Iván Castellón y Martín Gallardo

Si bien este documento fue redactado entre diciembre de 2009 y enero de 2010, en la presente edición se incluye una nota aclaratoria sobre los cambios suscitados en febrero de 2010 en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo referida al subsector (Decreto Supremo 429).

I. Caracterización general de los actores (estratégicos y secundarios)



Los actores identificados son caracterizados como aquellos sin cuya participación no se lograrían acuerdos que deriven en la sanción de una nueva ley. Por esta razón, cabe distinguir a los actores cuya participación está dada como indispensable y obligada en el proceso, de aquellos actores que pueden estar también afectados por los temas tratados en la adecuación del régimen forestal, pero que no están directamente involucrados –aunque expresen sus expectativas– en el proceso político que conlleva la sanción de la norma¹.

Con este criterio se identificaron de manera genérica tres actores estratégicos:

- El actor indígena originario campesino (los pueblos indígenas de tierras bajas en especial) que son portavoces del mandato de las naciones y comunidades para que los derechos referidos al acceso, uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos del bosque en sus territorios (sancionados constitucionalmente²) estén contemplados en una norma específica.

1 La referencia está dirigida en especial a los representantes de los grupos sociales de base local y/o regional que tienen al bosque (a los recursos forestales) como medio de vida, sus organizaciones económicas (asociaciones forestales y Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y sus organizaciones matrices (centrales indígenas y/o campesinas).

2 Se mencionan los Artículos 289 y 296 de la CPE referidos a la autonomía indígena originaria campesina entendida como autogobierno.

- El actor gubernamental que tiene el mandato de adecuar el régimen forestal a los preceptos constitucionales, estructurando una ley que democratice el sector forestal a partir de un criterio social comunitario.
- El actor empresarial con un mandato de carácter gremial para defender su derecho de aprovechamiento de los recursos forestales (sancionado constitucionalmente³), en términos de darle continuidad a los aspectos positivos (centrados en el uso sostenible del recurso maderable) de la Ley Forestal (Ley 1700).

Estos actores adquieren este perfil porque sus mandatos (o atribuciones) tienen relación directa con el diseño y/o los contenidos de la nueva Ley Forestal.

Específicamente, los actores estratégicos son: la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), el Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal (VMGyDF) y la Cámara Forestal de Bolivia (CFB). La Cidob se constituye en el actor sociopolítico, que representa a las organizaciones indígenas de las tierras bajas⁴, es el “movimiento social” llamado a proponer y negociar el nuevo marco legal. El VMGyDF, representa al actor político institucional, y es la entidad que tiene a cargo la elaboración del anteproyecto y los reglamentos de la nueva Ley Forestal en concordancia con la política forestal del Plan Nacional

3 Se menciona el Artículo 349 (II) que reconoce los derechos de uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales y el Artículo 386 que reconoce los derechos de aprovechamiento forestal tanto a favor de las comunidades como de los operadores particulares.

4 Las organizaciones indígenas que forman parte de la Cidob son: la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), la Central Indígena de la Región Amazónica (Cirabo), la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Organización de Capitanías Weehnayek Tapiete (Orcaweta), la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (Cpilap), la Central de Pueblos Indígenas del Trópico Cochabamba (Cpitco) y la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP).

de Desarrollo (PND). La CFB, el actor económico, que agrupa a los empresarios madereros y que se presenta como entidad representativa de los emprendedores (no indígenas e indígenas⁵) que participan de la cadena de valor del subsector forestal industrial.

De la misma manera, se identifican otros actores –los secundarios– que sin llegar a ser estratégicos, jugarán un papel relevante en el proceso de diseño de la nueva ley y que a continuación se describen:

- Actores que disponen de conocimiento técnico sobre la temática⁶.
- Actores que disponen de financiamiento para promover políticas y programas centrados en el desarrollo sostenible en territorios con vocación forestal.

En otras palabras: Organizaciones No Gubernamentales (ONG) conservacionistas y socio-productivas, fundaciones e instancias de financiación bilateral y/o multilateral⁷.

El criterio que prima en la identificación de los actores estratégicos y secundarios es su capacidad de gestión política, de negociación y/o influencia sobre los otros actores (léase los grupos sociales) que consideren que sus valores e intereses sean afectados por la nueva ley⁸. En

5 Como se verá más adelante, el gremio empresarial busca establecer una articulación con las asociaciones forestales indígenas.

6 Sin olvidar sus capacidades organizativas basadas en el relacionamiento con grupos locales en el tratamiento de problemáticas al bosque.

7 Es importante señalar que las personas entrevistadas no mencionaron el nombre específico de una ONG o fundación, mas en el caso de instancias de financiamiento se señaló a la cooperación sueca y a el Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) –en especial– como financiadores importantes en el proceso de elaboración del anteproyecto.

8 Esta capacidad puede permitir acuerdos y consensos, pero también puede generar conflictos e imposiciones.

este entendido, es innegable que a futuro los otros actores –por ejemplo, la organización que agrupa a las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y/o Asociación Forestal Indígena Nacional (AFIN)– puedan jugar un papel relevante en el proceso de negociación de la nueva ley en la Asamblea Legislativa Plurinacional; empero, éstos están sujetos a una fuerte relación de dominio y/o influencia por parte de los actores estratégicos. Ya sea por el modelo para el subsector y/o por los temas que consideran clave para el régimen forestal, los actores estratégicos serán –probablemente– quienes marquen el sustrato ideológico que derive en la construcción de alianzas y/o visibilice intereses compartidos entre éstos y los otros actores (Cuadro 1).

Cuadro I
Grados de intervención de los actores en el proceso de discusión

	Actores estratégicos	Actores secundarios	Otros actores
Expresión de expectativas e identificación de requerimientos			<ul style="list-style-type: none"> - ASL - AFIN - Colegios de profesionales - Universidades - Municipios - Prefecturas
Propuestas específicas para la elaboración de la nueva ley	<ul style="list-style-type: none"> - Gremio empresarial - VMGyDF - Cidob 	<ul style="list-style-type: none"> - FAO - ONG conservacionistas - ONG socio-productivas - Fundaciones ambientalistas 	
Capacidad de gestión política (incidencia/negociación)	<ul style="list-style-type: none"> - Gremio Empresarial - Cidob 	<ul style="list-style-type: none"> - FAO 	

Fuente: Elaboración propia.

El presente documento concentrará su atención en los actores estratégicos, tomando en cuenta, circunstancialmente, a los actores secundarios. Es importante aclarar que este mapa de actores refiere a un proceso general que no pondera específicamente los alcances y las limitaciones de proceso de elaboración del anteproyecto a cargo del VMGyDF.

2. Las evaluaciones de la situación del subsector forestal



En términos generales, se evidencia que el criterio compartido de evaluación del subsector estriba en el imperativo del aprovechamiento sostenible de los bosques y la conservación de los recursos maderables y no maderables. En este entendido, se considera que el subsector se encuentra en una situación crítica debido a la deforestación continua de las tierras forestales, ya sean fiscales y/o Tierras Comunitarias de Origen (TCO), primando la actividad informal la “piratería”.

La situación de continua deforestación se explica a partir de los siguientes factores:

- **Falta de gobernanza**

El argumento que explica la deforestación tiene como punto central el crecimiento de la actividad informal (en especial en las TCO), señalando que la informalidad es sintomática de la ingobernabilidad (léase ausencia de gobernanza) en los ámbitos locales⁹. Si bien la gobernanza implicaría la corresponsabilidad entre distintos actores (grupos sociales e instituciones locales), equilibrando los intereses particulares (actividades comunitarias y/o emprendimientos económicos fundados en recursos del bosque) y el bien común (no degradar los bosques y mantener su biodiversidad), la condición

9 La posición más continuista respecto a la Ley 1700 plantea que no hay (ni hubo) un despliegue de competencias —ya dadas en esta ley y sus reglamentos— que permitan que la administración pública sea efectiva y transparente.

básica para su concreción es la descentralización de los procesos de administración de los derechos al acceso y uso del bosque, fortaleciendo a las instituciones y a los actores de carácter locales. Bajo este criterio, se relativiza la prominencia de la actividad empresarial en gran escala, se pondera la aplicación de instrumentos de gestión (los planes forestales de manejo), y se promueve la gestión forestal comunitaria.

- **Instrumentos de gestión homogéneos**

Desde una mirada más crítica, la informalidad no deriva necesariamente de la ausencia de gobernanza. Aquella estaría dada por un modelo forestal basado en la explotación de madera promovida por la Ley 1700, que uniformiza a la diversidad de usuarios del bosque (indígenas y no indígenas) a partir de sus instrumentos de gestión, que normativamente homogenizan los espacios territoriales forestales en detrimento de la heterogeneidad socioeconómica y la diversidad biológica de los mismos. En este sentido, los planes de manejo, aprobados y auditados, no asegurarían la sostenibilidad del bosque ni frenarían la actividad ilegal, en tanto la actividad empresarial maderera subordine a las comunidades y a las asociaciones forestales comunitarias como proveedores de materia prima de la actividad forestal industrial.

- **Visión agrarista del gobierno**

La visión agrarista del gobierno se efectiviza en la ampliación de la frontera agrícola a partir de la presencia de grupos de pequeños productores agropecuarios (colonizadores), que amparados en la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, toman posesión de tierras fiscales de producción forestal permanente (cuyas áreas de concesión de aprovechamiento maderable hayan caducado o han sido revertidas). Esta visión se asocia con la pre-

sencia de colonizadores en parques nacionales y reservas forestales (se menciona el caso de El Chore). Si bien el Estado reglamenta¹⁰ los asentamientos humanos en tierras forestales mediante planes de manejo de recursos naturales, se da por sentado que primará la actividad agropecuaria y, en el mejor de los casos, se conformarán asociaciones forestales comunitarias centradas en el comercio de la madera¹¹.

- **Vulnerabilidad de las organizaciones indígenas**

Se menciona que cierta arbitrariedad por parte de los dirigentes de organizaciones matrices de las TCO, que permitirían la tala y el tráfico de madera, redundaría en la actividad informalidad. Esta manera de proceder visibilizaría la vulnerabilidad de las organizaciones indígenas frente al poder económico de los intermediarios ligados comercialmente a empresas con déficit de madera¹²; estos intermediarios, que en algunos municipios aún controlan los procesos políticos locales son quienes negociarían de manera directa con algunos dirigentes el talado de áreas de sus TCO. Este cuadro de situación expresa la relación débil que hay entre los dirigentes de organizaciones de segundo nivel¹³ y las comunidades indígenas y sus asociaciones forestales.

- **Inseguridad jurídica**

La inseguridad jurídica para la actividad empresarial es un argumento expuesto para explicar la deforestación. Se mencionan los avasallamientos de concesiones y la pausa en los procesos de certificación

10 Decreto 29215 que reglamenta la Ley 3534, específicamente el Artículo 111.

11 En contraste, no se menciona la actividad agropecuaria mediana y grande.

12 No se menciona si hay contrabando de madera a países limítrofes.

13 Algunos dirigentes expresarían su posición de defensa de los recursos naturales sólo para vincularse con ONG y con instancias gubernamentales.

voluntaria como consecuencia de la politización de la temática de los recursos naturales y la incertidumbre respecto a la continuidad de la aplicación de la Ley 1700. Asimismo, un aspecto que incrementa la incertidumbre es la desaparición de la Superintendencia Forestal, que trastocó la institucionalidad del sector y anuló una instancia que lideraba el manejo forestal sostenible¹⁴.

- **Control empresarial de la cadena de valor**

Si bien políticamente el gremio empresarial maderero perdió su capacidad de influencia en las instancias gubernamentales nacionales, su poder económico se mantiene y, como se mencionó más arriba, incide en las actividades informales mediante el control de la denominada cadena de valor del sector, y estableciendo de hecho una relación dominante frente a otros agentes económicos por su alto nivel de concentración de la renta forestal. Siguiendo esta lógica, de acuerdo al actor gubernamental, el manejo forestal seguirá en manos del empresariado en tanto el Estado –mediante una empresa forestal pública– devenga en el principal agente, creando así condiciones para el desarrollo de procesos de forestería comunitaria que, por un lado, sumarían a las comunidades indígenas y no indígenas a otros eslabones de una cadena de valor forestal industrial y, por otro, potenciaría el desenvolvimiento de actividades económicas ligadas a los recursos no maderables.

De manera comparativa, el actor gubernamental y el actor indígena comparten que los instrumentos de gestión homogéneos, la vulnerabilidad de las organizaciones indígenas y el control empresarial de la cadena de valor son los factores explicativos de la situación crítica de

14 Desde un punto de vista crítico al empresariado, se menciona a la ex – Superintendencia Forestal (Sif) como una instancia funcional a la actividad empresarial.

deforestación; mientras que el actor empresarial se concentra en la falta de gobernabilidad, la visión agrarista del gobierno y la inseguridad jurídica como razones de esta situación (Cuadro 2).

Cuadro 2
Énfasis en factores que generan deforestación por actor estratégico

		Actor indígena	Actor gubernamental	Actor empresarial
Factores que generan deforestación	Falta de gobernanza	Menor énfasis	Menor énfasis	Mayor énfasis
	Instrumentos de gestión homogéneos	Mayor énfasis	Mayor énfasis	Menor énfasis
	Visión agrarista del gobierno	Menor énfasis	Menor énfasis	Mayor énfasis
	Vulnerabilidad de las organizaciones indígenas	Mayor énfasis	Mayor énfasis	Menor énfasis
	Inseguridad jurídica	Menor énfasis	Menor énfasis	Mayor énfasis
	Control empresarial de la cadena de valor	Mayor énfasis	Mayor énfasis	Menor énfasis

Fuente: Elaboración propia.

3. La política forestal en el Plan Nacional de Desarrollo



Formalmente, la discusión de la nueva Ley Forestal remite a las condiciones normativas que permitirán la aplicación plena de las políticas forestales formuladas en el PND. Bajo la consigna general de desmontar la arquitectura legal del neoliberalismo, el gobierno del MAS tiene por objetivo adecuar el régimen forestal a los preceptos de la Constitución Política del Estado (CPE)¹⁵ como una condición indispensable para la transformación del subsector forestal

Siguiendo este supuesto, es dable considerar que la agenda gubernamental expresada en el PND y en su propuesta de Programa de Gobierno 2010-2015, se concentra en el cambio del modelo neoliberal de manejo forestal empresarial¹⁶ por un modelo económico plural (léase un modelo más plural del manejo del bosque), restaurando y/o promoviendo, en especial, sistemas productivos comunitarios. Esta transformación será tangible mediante la institucionalización de la forestería comunitaria articulada a una intervención mayor y más sostenida del Estado en la planificación y en la economía de los bosques.

15 CPE, Título II Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Capítulo II. Recursos Naturales (Artículos 348-358) y Capítulo Biodiversidad, Coca, Áreas Protegidas y Recursos Forestales. Sección IV Recursos Forestales (Artículos 386-389).

16 Una síntesis del modelo se encuentra en: Pacheco, Pablo, *Enfoques forestales homogéneos para actores diversos: la encrucijada del manejo de bosques en Bolivia*, Documento de Trabajo. Informe Temático sobre Desarrollo Humano, PNUD, La Paz, 2008. Acápite 2.3. “El modelo forestal de inspiración neo-liberal”.

La agenda gubernamental que informará la nueva Ley Forestal n remite a la identificación de los bosques como parte de los recursos ambientales. Los recursos ambientales comprenden:

“[...] *biodiversidad, forestal, gases de efecto invernadero, secuestro de carbono, y agua*” (Plan Nacional de Desarrollo, p. 92. Acápite 5.1. “La formación de la matriz productiva nacional”).

Asimismo, el abordaje gubernamental a la problemática forestal asume un sentido estratégico, en tanto el sector recursos ambientales tiene un potencial relevante para generar excedentes para el desarrollo¹⁷ (léase “vivir bien”) del pueblo boliviano:

“Los bosques naturales en Bolivia constituyen una tradicional fuente de múltiples recursos complementarios a la subsistencia diaria de los pueblos rurales, originarios e indígenas. También son la base de una creciente industria de bienes maderables y no maderables que generan fuentes de trabajo e importantes ingresos al sector privado y al Estado. Además, gran parte de los bosques bolivianos conforman ecosistemas forestales tropicales que son internacionalmente reconocidos por las funciones y servicios ambientales que cumplen como mitigadores de cambios climáticos, ecoturismo, fuentes de biodiversidad y reguladores de regímenes hídricos”. [El subrayado es del autor] (Plan Nacional de Desarrollo, p. 92. Acápite 5.1. “La formación de la matriz productiva nacional”).

En concordancia con esta definición estratégica, la política pública se estructura programáticamente alrededor de seis políticas específicas para los subsectores forestal y biodiversidad; éstas eran dirigidas, coordinadas y ejecutadas –hasta inicios de febrero de 2010– por el Ministerio de

17 “La idea central es que, a partir de sus excedentes, el sector estratégico provea recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social”. (Plan Nacional de Desarrollo, p. 93).

Desarrollo Rural y Tierras y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, respectivamente¹⁸ (Cuadro 3).

El VMGyDF concreta las políticas para el subsector mediante un Plan de Acción Forestal¹⁹. Este plan tiene tres componentes: el primero centrado en la regulación y control del manejo sustentable del bosque, el segundo que impulsa emprendimientos comunitarios para el manejo de los bosques, y el tercero centrado en la conservación de los bienes y servicios ambientales. Estos componentes remiten al Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque, elaborado en 2008 por el entonces Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente²⁰, y que se presentó como un instrumento para transformar el subsector (Cuadro 4).

No es el objetivo de este documento indagar la aplicación de las políticas o ponderar el desempeño de las actividades. Pero se las señala como elementos que constituyen *per se* la agenda impuesta por el gobierno para el tratamiento del nuevo régimen forestal.

18 A inicios de febrero de 2010, la estructura organizativa del poder ejecutivo referida al subsector se modificó –Decreto Supremo N° 429–, traspasando el Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal a depender del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, fusionándose con el Viceministerio Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos bajo el rotulo de Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal. Si bien el mandato de adecuar el régimen forestal quedó actualmente a cargo de este último Viceministerio, el presente documento refiere al actor gubernamental como Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal, por ser esta instancia la que estaba a cargo de la elaboración del anteproyecto de la nueva Ley Forestal cuando se realizaron las entrevistas.

19 Apoyado por la cooperación sueca con Bs 36, 000,000 a ser ejecutados entre 2009 y 2011.

20 Este Viceministerio dependía del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y de Medio Ambiente, que se transformó en dos nuevos Ministerios –el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua– con la nueva estructura organizativa del poder ejecutivo del Estado Plurinacional sancionada en febrero de 2009. Actualmente (febrero de 2010), cómo ya se mencionó más arriba, el gobierno re-articuló institucionalmente el subsector biodiversidad con el subsector forestal en el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal.

Cuadro 3
Políticas por subsectores

Subsector	Política	Instancia competente hasta enero 2010
Forestal	Control del Estado sobre los recursos forestales	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal)
	Transformación productiva del sector forestal (industrialización de productos maderables y no maderables) y manejo sostenible integral del bosque	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal)
Biodiversidad	Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal) Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Viceministerio Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos)
	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y secuestro de carbono	Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Viceministerio Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos)
	Agua para todos	Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego)
	Gestión ambiental y de riesgos: Equilibrio entre las necesidades de desarrollo y conservación del medio ambiente	Ministerio de Medio Ambiente y Agua (Viceministerio Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos)

Fuente: Estructura programática del Plan Nacional de Desarrollo - 2010. Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Cuadro 4
Componentes del Plan Nacional para el Manejo
Integral del Bosque

Componente	Actividades
Regulación y control para asegurar el manejo sustentable del bosque	Garantizar los derechos forestales adquiridos
	Fortalecer los sistemas de monitoreo forestal
	Avanzar hacia la auto-regulación forestal
	Mejorar los mecanismos de control social
Impulso a iniciativas de manejo integral y sustentable de bosques	Impulsar emprendimientos comunitarios de manejo de bosques
	Apoyar iniciativas locales para el manejo de productos no maderables
	Fortalecer capacidades para el desarrollo de plantaciones forestales
	Apoyar el desarrollo de complejos forestales competitivos
Conservación de los bienes y servicios ambientales del bosque	Promover la ordenación y zonificación forestal
	Incentivar la forestación y reforestación
	Fortalecer la prevención, monitoreo y control de incendios forestales
	Promover la compensación de los servicios ambientales

Fuente: Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y de Medio Ambiente, Mayo de 2008.

4. La adecuación del régimen forestal a la Constitución Política del Estado



Como ya se mencionó, se considera indispensable la adecuación del régimen forestal a los preceptos de la CPE promulgada el 7 de febrero de 2009. El mandato de este ajuste recae en el VMGyDF, que con recursos de la Cooperación Sueca, la Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica y la FAO, inició un proceso, a finales de agosto de 2009, que tiene por objetivo estructurar un anteproyecto de Ley Forestal hasta fin de este año.

Bajo la premisa que la nueva Ley Forestal contenga los principios de una democratización real del acceso a los recursos del bosque, el equipo a cargo de la elaboración del anteproyecto recolecta insumos e identifica temas pertinentes y/o clave en talleres con actores vinculados al sector. Con base en éstos, el equipo de consultores redactará el anteproyecto. La metodología propuesta para este proceso es participativa y formalmente abierta a distintos actores vinculados al subsector: prefecturas, municipios, gremios empresariales, asociaciones forestales comunitarias, universidades, ONG, colegios de profesionales y organizaciones sociales. La idea del proceso es poner en discusión el nuevo régimen forestal que derive en su sanción en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (Cuadro 5).

Cuadro 5
Resumen del proceso de adecuación del régimen forestal

Objetivos	Espacio	Resultado
Acopio de insumos Identificación de temas clave Elaboración nueva norma	Talleres de consulta: - 1 taller nacional - 4 talleres regionales (Chimoré, Riberalta, Tarija y Oruro)	Anteproyecto nueva Ley Forestal (Diciembre de 2009)
	Consultas específicas con actores	
Ajustes al anteproyecto Elaboración reglamentos	Foro internacional intercambio de experiencias	Reglamentos de la nueva Ley Forestal (Junio 2010)
	Talleres de consulta: - 3 talleres regionales (Norte de La Paz, Chiquitanía y Monteagudo)	
Sanción de la ley y sus reglamentos	Asamblea Legislativa Plurinacional (Comisión específica)	Ley Forestal con reglamentos aprobados (Fines de 2010)

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista al viceministro de Gestión y Desarrollo Forestal y al Director General Forestal.

La intención del proceso de discusión planteado por el VMGyDF es ponderar la Ley 1700 en términos de los elementos de continuidad y/o de ruptura con un nuevo régimen adecuado a la nueva CPE y al PND. Se debe señalar que el proceso promovido por el gobierno no tiene un documento base (de carácter público) que evalué la aplicación de la ley mencionada y/o que presente una propuesta técnica/jurídica alternativa a ésta²¹. Empero, queda claro que el nuevo régimen deberá abarcar y articular una nueva institucionalidad con aspectos técnicos, legales, económicos/financieros y de transparencia que aseguren el ac-

21 La coordinadora del equipo que redacta el anteproyecto no atendió la solicitud de entrevista por razones de falta de tiempo.

ceso y manejo de los recursos ambientales, así como la regulación de las actividades socioeconómicas en el bosque y la gobernanza en las comunidades y gobiernos locales (Cuadro 6).

Cuadro 6
Marco general para el nuevo régimen forestal

Marco institucional	Marco técnico	Marco legal	Marco económico/ financiero	Marco control social
Competencias y responsabilidades en la administración de los derechos forestales	Fiscalización y control de las actividades económicas en los bosques	Caracterización de las contravenciones, delitos y prohibiciones en el subsector forestal	Incentivos a las actividades socioeconómicas sostenibles en los bosques.	Acceso a la información
Acceso y uso de los recursos forestales	Fortalecer capacidades técnicas de responsables de la fiscalización	Procedimientos para sanción	Esquemas de distribución de las recaudaciones	Promover la transparencia en el subsector forestal
Investigación forestal				

Fuente: Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal.

5. Las posiciones
respecto a la adecuación
del régimen forestal
a la Constitución Política
del Estado



Es indiscutible que la adecuación del régimen forestal a los preceptos constitucionales implica que el subsector deberá ceñirse normativamente al carácter estratégico y de interés público que los recursos ambientales tienen para el desarrollo del país²². Desde este punto de vista, una nueva ley regulará la interacción de las comunidades Indígena Originario Campesinas (IOC) (asociaciones forestales, agricultores de subsistencia, colonos, zafreros de castaña) y los operadores particulares²³ (empresarios, ASL, barraqueros) en el marco de la administración de los derechos de aprovechamiento y obligaciones de conservación de los recursos del bosque.

Hasta acá los actores comparten una perspectiva de apego a la CPE y de razonable apoyo a la necesidad de ajuste del régimen a la visión de país plurinacional y de economía plural refrendada en la misma. Como ya se mencionó, la situación del sector se evalúa desde el criterio de desarrollo sostenible, es por eso que la búsqueda de un equilibrio entre la viabilidad y crecimiento económico de las actividades centradas en los recursos naturales, en un marco de equidad social entre los distintos grupos sociales y preservando la diversidad ecológica conforma el sustrato que ordena el discurso de todos los actores (sea por corrección

22 Artículos 349 (I), 386-389 de la CPE.

23 Así se identifica la actividad empresarial forestal en la CPE (sección Recursos Forestales, Artículo 386).

política, por compromiso militante o por opción tecnocrática) cuando se refieren al proceso de adecuación.

Esto lleva a inquirir acerca de los posiciones de continuidad y de ruptura que habrá entre la Ley 1700 y la futura ley.

- **Posiciones de ruptura**

Es interesante notar que para los actores estratégicos gubernamental e indígena, la clave de la nueva ley es la ruptura con el ordenamiento neoliberal previo; por tanto, su argumentación parte de un principio ideológico de democratización del subsector forestal, que debe expresarse en una estructura legal que proteja y potencie las actividades de las comunidades en el bosque. En otras palabras, la nueva ley deberá asegurar la equidad social de los grupos sociales²⁴ (indígenas preferentemente), preservando sus culturas que conciben a la naturaleza como parte integral de su vida²⁵ y generando condiciones para el desenvolvimiento de la forestería comunitaria. Esta perspectiva política es compartida por ONG que trabajan con comunidades indígenas, acompañando y apoyando procesos de fortalecimiento sociopolítico y de desarrollo económico.

Los actores mencionados consideran que la ley debe subrayar la economía plural, centrándose en las formas de organización económica comunitaria como condición necesaria para el desarrollo del subsector. La noción de economía plural se refiere a las distintas

24 La equidad social implica que las comunidades que habitan los bosques accedan a la redistribución de la renta forestal. En otros términos, siguiendo los preceptos constitucionales, el Estado asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo” (Artículo 306 (V)).

25 Este es un principio culturalista que contrapone la visión utilitaria de la naturaleza (propia de occidente) a formas sociales de vida donde priman valores culturales de respeto y búsqueda de equilibrio con la naturaleza.

formas de organización económica (comunitaria, estatal, privada y social cooperativa) que se desenvolverían y proyectarían, en la sociedad boliviana en términos de un modelo económico propio que mejore la calidad de vida de la población. La CPE subraya que la economía plural articula estas formas de organización económica a partir de los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Estos principios normativos más que económicos son los que se aplicarse transformarían el subsector, otorgándole un cariz comunitario que integraría los intereses individuales con el “vivir bien colectivo” (léase interés público)²⁶.

De la misma manera, la ley deberá contemplar el derecho al uso (aprovechamiento) exclusivo de los recursos forestales por parte de las comunidades IOC de acuerdo a esquemas flexibles (planes de manejo sin excesivos requisitos legales). Si bien los derechos al aprovechamiento exclusivo están en la Ley 1700, la ruptura estaría dada por la presencia normada del Estado, que como agente económico, mediante una empresa pública²⁷ transformaría el subsector en términos de equidad en el intercambio comercial con las comunidades²⁸. Por último, la subsunción de la Superintendencia Forestal (SF) a un área operativa del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras como

26 Artículo 306 (I - V) de la CPE.

27 “Empresa Forestal Boliviana: que se constituirá con capital público, en coordinación con las organizaciones comunitarias, para desarrollar procesos de acopio, transformación con alto valor agregado y comercialización de recursos forestales maderables, garantizando que los usuarios forestales locales puedan acceder a los mayores beneficios del aprovechamiento de la madera”. (Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque, MDRAyMA, pp.20-21).

28 En el VMGyDF se formuló esta idea como “democratizar el mercado”, que puede interpretarse como eliminar las intermediaciones entre las asociaciones forestales, comunitarias y el mercado nacional e internacional, concentrando la intermediación en las unidades productivas de la empresa estatal. De esta manera, la intermediación que expolia a los usuarios locales del bosque es anulada por la participación de agentes económicos estatales.

la Autoridad Tierra y Bosques (ATB), sancionada en una nueva ley marcaría la transformación del sistema institucional del subsector.

- **Posiciones de continuidad**

En cuanto a la continuidad con la Ley 1700, los actores gubernamental, indígena y ONG, señalan que deben profundizarse algunos principios de la misma. Además del mencionado acceso exclusivo a los recursos forestales por parte de comunidades en las TCO (ya sancionado constitucionalmente y a aplicarse en los futuros Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC), se refieren a la incorporación –en términos de corresponsabilidades para la conservación de los bosques– de prefecturas y municipios, al ordenamiento del subsector a partir de la clasificación de tierras forestales, y a la incorporación de criterios de manejo forestal. De la misma manera, se considera que los gravámenes a la actividad empresarial son relevantes, patentes y deben continuar siguiendo el “espíritu” original de la ley²⁹.

El actor empresarial se posiciona en la continuidad del marco legal aún vigente. Desde su perspectiva, se considera que la aplicación de la Ley 1700 forma parte de un proceso novedoso en el país y que admite una racionalidad que equilibra el desarrollo económico para múltiples actores con la conservación de los recursos naturales. En este entendido, la actual ley no sería el instrumento del empresariado, sino una estructura normativa que prioriza la conservación del bosque mediante mecanismos de iniciativa privada (para todos los grupos sociales) que consideran más eficientes y comprobables (entre ellos la certificación voluntaria).

29 Es decir, volver a los montos establecidos para el cobro de patente de aprovechamiento forestal de \$us 1 por hectárea concesionada. Este punto será desarrollado más adelante.

Este argumento no es presentado en términos ideológicos (aunque lo sea), sino como una construcción de conocimiento gerencial (*know how*), cuyo valor no puede ser desechado por premisas ideológicas que, a la larga, supondría la pérdida de bosque frente a la informalidad. Es así que la premisa para defender la continuidad de la actividad del sector privado se vincula a la estructuración vertical de la actividad forestal: si el sector privado cae, los grupos sociales articulados a la cadena también caerán. En otras palabras, la cadena forestal industrial es una organización de alta gerencia, con capacidades y tecnología, con vínculos sólidos para llegar al mercado, que en caso de “caer” dejará un vacío en el subsector que ni las comunidades ni el Estado podrá suplantar en el corto y mediano plazo.

En este entendido, desde el actor empresarial se considera que la continuidad de la Ley Forestal asegurará la institucionalidad del sector, que desde su punto de vista está politizado, y subordinado en la política pública a una visión agrarista de desarrollo. En este punto, actores secundarios (como la FAO) consideran que la ley debe mantenerse, ciertamente adecuando a sus premisas al actor IOC pero en términos económicos precisos y no en generalidades culturalistas, y sumando temáticas emergentes (que se señalarán más adelante).

Es interesante notar que los actores mencionados plantean la ruptura más desde una postura política y económica, y las continuidades desde una perspectiva más técnica. Algunos expertos entrevistados indican que esto se debe a que el actor gubernamental, en especial, carece de propuestas de carácter técnico, aspecto que redundaría en que la nueva ley pueda enunciar los elementos de ruptura, pero que la reglamentación contemple elementos de continuidad que beneficien la operación de las empresas forestales industriales basadas en la extracción de madera (Cuadro 7).

Cuadro 7
Posiciones respecto a la continuidad o ruptura por actor estratégico

	Actor indígena	Actor gubernamental	Actor empresarial
Posiciones de ruptura	<p>Democratizar económicamente el subsector</p> <p>Equidad social para los grupos sociales postergados por el neoliberalismo</p>	<p>Democratizar económicamente el subsector</p> <p>Equidad social para los grupos sociales postergados por el neoliberalismo</p>	
Posiciones de continuidad			<p>Profundizar la democratización económica del subsector establecida en la Ley 1700 basada en la actividad empresarial</p>

Fuente: Elaboración propia.

6. ¿Qué modelo
económico
debe articular
el subsector?



Es evidente que detrás de las posiciones respecto a la adecuación del régimen forestal se encuentra un modelo de desarrollo para el sector. A continuación se presentan los modelos colegidos de la información sistematizada³⁰.

- **El modelo empresarial**

Se debe resaltar que el modelo de desarrollo forestal dominante y en funcionamiento tiende a concentrarse en el recurso maderable (con la salvedad de la recolección y beneficiado de castaña en el norte amazónico). Este modelo se perfila bajo el principio de rentabilidad (sustentable), que tiende a integrar de manera vertical o semivertical la cadena de valor. El modelo de corte empresarial ubica a la forestería comunal como un actor en la cadena (ligada a la extracción), que opera efectivamente en caso de no tener concesiones o déficit de madera.

Sobre este modelo, y atendiendo la centralidad de los derechos IOC en el marco constitucional, el actor empresarial propone la incorporación gradual del actor comunitario (indígena y no indígena) a otros eslabones (por ejemplo el aserrío y el secado). De la misma

³⁰ Los modelos presentados son simplificaciones de propuestas más elaboradas por la CFB, la Cidob y el VMGyDF, empero permiten evidenciar que todos los modelos de desarrollo para el sector toman en cuenta la rentabilidad sostenible, en especial del recurso madera en escalas mayores.

manera, iniciar procesos que trasciendan el simple contrato para la provisión de materia prima, incorporando a las asociaciones forestales (con la aprobación de sus comunidades y de sus entidades matrices) en la distribución equitativa de los beneficios del negocio. Este procedimiento entendido como una “alianza estratégica” que sellaría la “complementariedad” entre las comunidades y las empresas madereras³¹.

El actor empresarial entiende que la apertura de actividades en la cadena a los emprendimientos comunitarios y la incorporación societaria de los indígenas al mercado de la madera, no sólo consolidará el acceso democrático a los recursos del bosque, sino que democratizará los beneficios (la rentabilidad) de los mismos. Esta propuesta de apertura del modelo vigente busca incorporar nociones comunitaristas para así mantener las prerrogativas económicas del empresariado en detrimento de las nociones económicas asociadas al manejo e intervención estatal en el subsector forestal.

Es obvio que este modelo transita exclusivamente por el carril del aprovechamiento forestal comercial en gran escala, que es la razón de ser de la rentabilidad sustentable. Es así que para el modelo empresarial, la forestería comunitaria -ya sea en TCO y/o en tierras forestales fiscales- se entiende como la ampliación de la base social del sector³².

31 Este procedimiento se ensaya en las ruedas de negocios denominadas “Encuentro Social de Negocios de Madera” que promueve la CFB, en las que se expresan cada vez intereses de negocios mayores entre comunidades indígenas y empresas que operan en la cadena de valor del subsector. En el último encuentro (noviembre 2009) participaron representantes de comunidades indígenas de Guarayos, San Ignacio de Velasco, Concepción, San Juan de Lomerío e Ixiamas (www.cfb.org.bo/CFBInicio/ \$US 12.7 millones en el 4º Encuentro Social de Negocios de la Madera).

32 Este aspecto es para algunos expertos entrevistados un elemento ideológico que opera en algunas personas y representantes de comunidades indígenas que buscan incorporarse a la cadena empresarial.

- **El modelo comunitario**

El modelo planteado por el actor indígena es formalmente alternativo al esquema empresarial y se basa en experiencias comunitarias localizadas. Se apoya en una aproximación holística al territorio, que usualmente se asocia con la gestión indígena del mismo, dada su aproximación integral a la relación de los grupos humanos con el bosque³³. Este modelo se afirma en un corpus de conocimiento inmemorial, que opera a través de los saberes locales y múltiples prácticas en contextos sociales y ecológicos específicos.

En este sentido, el modelo indígena no tendería a concentrar las actividades de sobrevivencia y de generación de ingresos de las familias y comunidades alrededor de una sola actividad (maderera o castañera dependiendo la región); además afirma que la economía indígena (“economía propia”) está diversificada en múltiples actividades centradas en el aprovechamiento de los recursos naturales, aspecto que el marco legal debe potenciar³⁴.

Un rasgo del modelo alternativo es su crítica a la imposición de planes de manejo forestal, considerando que éstos buscan homogeneizar prácticas múltiples en el bosque, limitando así las actividades de las personas a la simple extracción de madera o la recolección de castaña. La noción de manejo debería adecuarse a las decisiones de las comunidades (“decisiones estratégicas”), que involucran procesos de consulta y decisión colectiva intra e inter comunal.

No obstante, esta visión no deja de tener una aproximación a los mecanismos de mercado. Inicialmente, se plantea que el aprovechamiento de

33 La Cidob desarrolla un proyecto de gestión territorial indígena cuyos ejes, entre otros, son el “control territorial” y los “recursos naturales”, e impulsa emprendimientos de manejo y aprovechamiento productivo de recursos naturales en las TCO.

34 En especial, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y subsidiariamente la Ley Forestal y la Ley del Medio Ambiente).

la madera tiene que rendir beneficios a las comunidades. Es así que se busca que el manejo forestal comunitario –dependiendo de la región y de las experiencias asociativas previas– pueda concentrarse en el aprovechamiento de la madera. En este caso, el régimen forestal deberá normar una serie de incentivos económicos para que las organizaciones forestales comunitarias prosperen en sus emprendimientos, así como mecanismos de control que protejan las tierras forestales en las TCO.

- **El modelo estatal**

Por último, el actor gubernamental busca la estructuración de un modelo que sustituya la cadena de valor controlada por las empresas que exportan madera en gran escala. La idea, ya señalada más arriba, de democratizar económicamente el subsector implica inicialmente que las comunidades accedan a los beneficios de aprovechamiento de los recursos maderables. No es dable afirmar hasta el momento la existencia de un modelo preciso³⁵, pero los entrevistados remarcaron que el criterio de la iniciativa estatal es crear alianzas con las organizaciones forestales comunitarias, asegurándoles precios justos por la madera, rompiendo así el esquema de intermediación entre la extracción y aserrío. Como parte de este procedimiento, se prevé que asistencia técnica y financiera (en especial para maquinaria y capital de arranque -rompiendo el círculo vicioso del habilito-).

El modelo del Estado para el subsector está concentrado en la explotación de la madera, dejando en un segundo lugar el aprovechamiento de los recursos no maderables. Este modelo plantea que la comercialización a buenos precios (“precios justos”), logrará en el mediano plazo que los eslabones de la cadena de valor sean manejados por

35 Hay un estudio a diseño final en el VMGyDF.

comunidades indígenas³⁶. En otras palabras, el Estado deberá apoyar a las asociaciones forestales indígenas en la administración de los recursos económicos de las áreas de aprovechamiento (áreas de manejo), promoviendo la capacitación de los recursos humanos de las asociaciones forestales y controlando que estas áreas no sean avasalladas por terceros o informales.

Todos los modelos tienden a vincular la actividad empresarial (privada o estatal) con la forestería comunitaria. El actor estatal con un criterio de equidad (desequilibrar la balanza del beneficio empresarial) y el actor empresarial con un criterio de oportunidad (aliarse con los dueños de los recursos). El actor indígena se presenta expectante del alcance que tendrán los procesos autonómicos -departamentales, regionales, indígenas y municipales- en términos de la gestión de sus TCO (Cuadro 8).

Cuadro 8
Modelos de desarrollo para el subsector

Modelo empresarial	Modelo comunitario	Modelo estatal
Concentrado en el recurso maderable Principio de rentabilidad sustentable Control vertical de la cadena de valor Alianzas estratégicas con asociaciones forestales indígenas	Trata de equilibrar el aprovechamiento de los recursos maderables y no maderables Beneficios para las comunidades Gestión territorial con base en planes de manejo autoregulados (propios)	Concentrado en el recurso maderable Cadena de valor alternativa controlada por una empresa estatal Precios justos por recursos del bosque Redistribución de los beneficios en comunidades locales

Fuente: Elaboración propia.

³⁶ De manera genérica se asocia a la empresa como un ente redistributivo en un sector que hasta ahora concentra las ganancias en sólo un actor.

7. Lo sustancial para una nueva Ley Forestal



De manera general, se coincide en que la nueva Ley Forestal deberá ser un instrumento que perfile la consolidación del actor IOC, que en el largo plazo lidere la actividad productiva forestal con formas de gestión comunitaria de los recursos naturales (gestión que evitará la deforestación). Si bien la nueva ley regulará el aprovechamiento de los recursos ambientales por parte de los “operadores particulares” (léase empresarios) y reafirmará al Estado como promotor y protagonista del desarrollo del sector, lo sustancial del nuevo régimen estará dirigido a los siguientes puntos:

- **Desarrollo económico y equidad social**

Sin desmedro de la noción de desarrollo sostenible que comporta su tratamiento, la problematización de la Ley Forestal se encuentra dirigida al desarrollo económico y a la equidad social de los grupos sociales que habitan y/o aprovechan los recursos del bosque. Esta situación remite a la idea preponderante de que el aprovechamiento sostenible de éstos implica la capacidad de generar empleo (directo e indirecto) e ingresos que permitirían satisfacer las necesidades y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en territorios con tierras forestales de producción permanente y/o tierras con cobertura boscosa apta para diversos usos.

- **Visión institucional sectorializada**

La forma de problematizar la ley está relacionada con la fragmentación de la problemática forestal. Es decir que estructurar una norma para administrar los derechos forestales proyecta una institucionalidad subsectorializada, que probablemente subordine el subsector “biodiversidad” (más conservacionista) al subsector “forestal” (más productivista). Esto está manifestado en el PND, cuando se subraya que el sector forestal tiene potencialidades de mercado por la creciente demanda de productos maderables (además de la castaña) con valor agregado y certificación de manejo sostenible³⁷, ventaja que debe ser consolidada y ampliada por las instancias gubernamentales.

- **Promoción del agente económico de base comunitaria**

Lo sustancial de la nueva ley radicaría en la promoción, la regulación y la fiscalización de actividades de uso y aprovechamiento de los recursos de los bosques, apuntando –desde el discurso de la política pública– a la consolidación de un agente económico de base comunitaria, y equilibrando, no excluyendo, la actividad empresarial privada. En este entendido, la adecuación de la actividad económica empresarial a un manejo estratégico estatal de los recursos naturales renovables (recursos ambientales), y el despliegue de capacidades y actividades forestales comunitarias, podrán ser consustanciales en la ley.

- **Planes comunitarios autoregulados**

La ley supondrá la apertura y la flexibilidad hacia los procesos de autorregulación comunitaria para la gestión integral de los bosques. A

37 PND, pp. 115-116.

la premisa de un marco legal que determine con claridad el manejo institucional –en lo administrativo, en lo financiero y en la fiscalización– se suma el imperativo de señalar lineamientos generales para los instrumentos de gestión (en especial para las comunidades IOC) que permitan el desarrollo de actividades económicas comunitarias, sean de subsistencia o de producción vinculadas a recursos de los bosques (Cuadro 9).

Cuadro 9
Temas sustanciales para la nueva Ley Forestal por actor estratégico

	Actor indígena	Actor gubernamental	Actor empresarial
Desarrollo económico y equidad social	Aspecto sustancial	Aspecto sustancial	Aspecto sustancial
Visión institucional sectorializada	-	Aspecto sustancial	Aspecto sustancial
Promoción del agente económico de base comunitaria	Aspecto sustancial	Aspecto sustancial	-
Planes comunitarios autoregulados	Aspecto sustancial	-	-

Fuente: Elaboración propia.

8. Problemáticas más referidas para una nueva Ley Forestal



Además de los elementos sustanciales indicados más arriba, las que siguen son las áreas temáticas que se mencionaron con mayor asiduidad cuando se indagó acerca de los procesos de discusión referidos a la nueva Ley Forestal:

- **Marco institucional**

La Ley Forestal deberá remitirse al marco institucional que opera desde la sanción de la nueva estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional³⁸ (febrero de 2009). Ésta señala las atribuciones del VMGyDF en concordancia con la CPE y a una serie de leyes y decretos sancionados en el marco de la aplicación del PDN. Si bien queda claro el papel del VMGyDF en la formulación de políticas y estrategias para el sector y la importancia de su coordinación con los ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Medio Ambiente y Aguas respectivamente, queda pendiente el tema financiero (la puesta en marcha del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (Fonabosque), así como el alcance de las responsabilidades de las prefecturas, municipios y autonomías indígenas en el proceso autonómico.

Se coincide que el marco institucional debe tener muy claras las competencias en los distintos niveles de gobierno y administración

38 Decreto Supremo 29894

autónomas. Esto depende, en gran medida, de las definiciones a ser sancionadas en la ley marco de autonomías, que de no estar bien delimitadas complicarán la aplicación y el alcance de la descentralización, en especial en lo referido a las decisiones respecto a los recursos naturales estratégicos. En esta línea, la interpretación de la titularidad con derecho exclusivo de las comunidades IOC en el marco de las autonomías tendería a aminorar el proceso de explotación de los recursos del bosque por parte de terceros debido al despliegue de procesos de gestión comunitaria y auto-regulada del bosque³⁹.

- **Fiscalización y control social**

Este punto nos conduce al papel asignado a la ATB. Ésta no perdería su mandato de instancia técnico legal y de fiscalización, mas deberán precisarse en la ley los mecanismos que permitan su articulación financiera y operativa con los distintos niveles de gobierno autónomo.⁴⁰ Además, la nueva institucionalidad deberá tomar en cuenta la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública de los recursos naturales y la emergencia de una jurisdicción agroambiental en la administración de los derechos forestales; puntos que específicamente nos remiten a la ley orgánica de control social y a la ley del tribunal agroambiental (jurisdicción agroambiental) que se normarán en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Asociada a la fiscalización, se plantea que las auditorías forestales (su financiamiento y su aplicación metodológica) deberán estar mencionadas en la nueva ley. Estas auditorías, concebidas como elemento

39 Decreto Supremo 29643

40 El actor empresarial es crítico con la desaparición de la SF y plantea que la ATB cumpla sólo un papel de control, dejando el rol administrativo de los derechos forestales a otra instancia que no esté subordinada a un ministerio.

clave para la gestión sostenible de los recursos naturales, supondrán la clasificación de las tierras forestales, el señalamiento de las prohibiciones y una tipificación de los delitos (que ya están mencionados en la Ley 1700).

- **Acceso al recurso forestal**

Desde la perspectiva de los agentes económicos (empresarios y ASL) que acceden al recurso forestal mediante concesiones madereras en tierras fiscales, éstas como dispositivo legal y administrativo les aseguran, mediante un plan de manejo aprobado por la ATB y el pago anual de una patente, el uso exclusivo de los recursos forestales por cuarenta años (renovables cada cinco años)⁴¹. Consideran que esta forma de acceso debería mantenerse o, en su defecto, conservar las concesiones ya otorgadas; se entiende que el proceso de revisión de la situación actual de concesión forestal concretado por el gobierno está politizado, lo que redundará en tomas de las concesiones y/o abandono de las mismas por falta de seguridad jurídica⁴².

Asimismo, el tema de las concesiones trasciende el simple acceso al recurso forestal para su aprovechamiento, y se inserta en la problemática del proceso de distribución de tierras a comunidades campesinas (colonos). Como se mencionó líneas más arriba, el acceso a tierras fiscales con vocación forestal pone en discusión la visión agrarista del actor gubernamental, y hace visible una competencia por recursos entre empresarios y campesinos (tierras forestales para los primeros, tierras agrícolas para los segundos). En este sentido,

41 No debe olvidarse que en las propuestas del empresariado a comienzos de la década, la concesión debería ser un estadio intermedio que conduzca a un proceso gradual de privatización de las tierras forestales.

42 Las concesiones son entendidas como el elemento clave en el régimen forestal neoliberal, que para el actor empresarial debe mantenerse y para el actor gubernamental transformarse. Como se verá más adelante, este es un tema crítico en el nuevo régimen forestal.

la concesión forestal deviene en la piedra de toque del desarrollo sostenible para el actor empresarial, que se posiciona en la opinión pública con la idea fuerza del aprovechamiento sostenible y verificado del recurso frente la deforestación por la actividad campesina (Cuadro 10).

Cuadro 10
Problemáticas más referidas para la nueva Ley Forestal por actor estratégico

	Actor indígena	Actor gubernamental	Actor empresarial
Marco institucional	Problemática clave	Problemática clave	Problemática clave
Fiscalización y control social	-	Problemática clave	Problemática clave
Acceso al recurso forestal	-	-	Problemática clave

Fuente: Elaboración propia.

9. Otros temas para una nueva Ley Forestal



De la misma manera, surgen otros temas que deberán formalizarse en el nuevo régimen forestal (Cuadro 11).

- **Integrar a la norma bosques andinos e interandinos**

Con independencia de la interpretación del “espíritu” original y/o la forma de aplicación de la Ley 1700, la nueva Ley Forestal deberá incorporar el tratamiento normativo de los distintos bosques que hay en Bolivia. Esta idea busca contrastar la denominada aplicación plana de la Ley 1700 y reconocer la diversidad de bosques. En otros términos, el régimen debe remitirse a las prácticas de manejo en cada bosque, aspecto que se vincula a los ya mencionados saberes indígenas.

Siguiendo esta lógica, la nueva Ley Forestal será una ley de bosques que, por un lado, resalte normativamente la integralidad de los ecosistemas⁴³ en las tierras forestales de las tierras bajas y, por otro, tome en cuenta la gestión y protección de otros bosques en tierras altas (bosques andinos y subandinos).⁴⁴ Debe subrayarse que estos bosques no tienen relevancia en términos de su potencial comercial,

43 Aunque de hecho institucionalmente habrá marcos normativos específicos y políticas diferenciadas para los subsectores medioambiente y forestal.

44 Manteniendo la clasificación de tierras forestales normada en la Ley 1700 (tierras de protección, tierras de producción permanente, tierras de cobertura boscosa apta para diversos usos, tierras de rehabilitación, y tierras de inmovilización).

pero su pertinencia para la ley estriba en la regulación de los usos tradicionales direccionados a su conservación⁴⁵.

- **Manejo integral de los recursos del bosque**

El criterio de integralidad, asociado al manejo estratégico de los recursos naturales, se debe plasmar en la introducción de la temática del aprovechamiento sostenible de los recursos no maderables, dándole una entidad económica que trascienda el negocio de la castaña —ya sea por el biocomercio y/o el comercio justo—. No obstante, la discusión de la nueva ley pareciera proyectarse, dando continuidad a la Ley 1700, ponderando más la potencialidad del recurso forestal maderero como mecanismo de crecimiento económico regional y concentrándose en la castaña como el recurso no maderable más rentable.

- **Servicios ambientales**

De manera unánime, prima el criterio de que los servicios ambientales deben contemplarse en la nueva ley. Aunque no hay una legislación específica sobre la temática (ni discusiones acerca de sus implicancias socioeconómicas para las comunidades), la compensación como mecanismo económico que evite la degradación de los bosques es visualizada como una oportunidad para que las comunidades locales mejoren sus ingresos a la par que se protege la cobertura boscosa⁴⁶. De la misma manera, desde el punto de vista empresarial, la potencialidad económica de las transacciones por servicios ambientales,

45 Este tema es complejo cuando se trata del bosque yungueño debido a la sustitución del cultivo tradicional (árboles de cítricos y/o café) por la plantación de coca, así como la ampliación de estos cultivos al monte.

46 Se mencionan de manera genérica los cuatro componentes que definen los bienes sujetos a transacción: captura (almacenamiento) de carbono, protección de cuencas hidrográficas, protección de la biodiversidad y belleza escénica.

ameritan un apartado específico en el nuevo régimen que reconozca que los bosques naturales, las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales brindan servicios ambientales en el marco de una institucionalidad que asegure los derechos forestales de los propietarios privados y de las áreas concesionadas⁴⁷.

La ley tendrá que establecer, por un lado, que los servicios ambientales deberán incidir en la reducción de la deforestación y, por otro, que los esquemas de compensación alcancen a todos los grupos sociales vinculados con el aprovechamiento de los recursos forestales. Un aspecto problemático es el referido a la iniciativa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD por sus siglas en inglés) y las compensaciones por captura de carbono que el gobierno boliviano considera no se debería mercantilizar, pero que las organizaciones indígenas encuentran interesante para financiar los procesos de gestión territorial de sus TCO. Empero, la estrategia REDD deberá estar mencionada en el régimen, tanto desde el tratamiento de áreas protegidas, como desde el incentivo de las plantaciones forestales⁴⁸.

- **Plantaciones forestales**

Otro elemento a ser introducido en la nueva ley se refiere a las plantaciones forestales. Éstas, con independencia de su fin y escala (industriales, de protección y/o de rehabilitación), deberán ser identificadas como instrumentos que disminuyen la presión sobre los bosques naturales. Nuevamente surge la pregunta acerca de qué agente

47 Las fundaciones y ONG con visión ambientalista y objetivos conservacionistas expresan que una forma de frenar la deforestación es desarrollar acciones, iniciativas locales, vinculadas a la compra y venta de servicios ambientales.

48 Actualmente la negociación y el manejo de la estrategia REDD está a cargo del ministerio de Medio Ambiente y Aguas (VM de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos).

económico será el que lidere esta actividad –el pequeño productor o el empresario– así como las condiciones competitivas y de equidad para quienes concreten esa actividad. En esta línea, se considera que debería promoverse y consolidarse la política de plantaciones forestales, con incentivos y reglas claras, que permita emerger un subsector que genere empleo en economías de escala⁴⁹.

Cuadro 11
Otros temas para la nueva Ley Forestal por actor estratégico

	Actor indígena	Actor gubernamental	Actor empresarial
Integrar a la norma bosques andinos e interandinos	No enfatiza	Mayor énfasis	Menor énfasis
Manejo integral de los recursos del bosque	Mayor énfasis	Mayor énfasis	Mayor énfasis
Servicios ambientales	Mayor énfasis	Mayor énfasis	Mayor énfasis
Plantaciones forestales	No enfatiza	Mayor énfasis	Menor énfasis

Fuente: Elaboración propia.

49 La FAO tiene preparada una propuesta basada en un estudio técnico y financiero programada para presentarla al gobierno y a los grupos sociales que componen el sector en los primeros meses de 2010.

10. Dos temas críticos para la nueva Ley Forestal



De acuerdo a la sistematización de la información recogida, dos son los temas críticos para la nueva Ley Forestal. Éstos radican, por un lado, en cómo estructurar un marco normativo que fomente el manejo forestal sostenible otorgando el papel central de éste a la forestería comunitaria y, por otro, la discusión de las concesiones forestales en tierras fiscales y el pago de gravámenes (patentes) por las áreas de aprovechamiento.

- **Los planes de manejo**

La problemática de los planes de manejo se presenta como la clave para la transformación del subsector forestal en tanto supone el desarrollo de capacidades de base comunitaria que resulten en procesos de desarrollo forestal integral. Esta idea, desde la perspectiva del actor indígena implica que la norma promueva nociones de planes de manejo forestal que respondan a formas propias de entender el bosque.

En este sentido, el nuevo régimen forestal deberá identificar y darle una entidad normativa a los procesos de aprovechamiento de recursos maderables y no maderables en el marco de la gestión territorial de las TCO (en especial). Los planes de manejo, por tanto, deberán de estar dirigidos a compatibilizar los principios de la sostenibilidad de los recursos naturales del bosque con el aprovechamiento económico que derive en la rentabilidad social (léase redistribución

comunitaria de los beneficios de la actividad). Es así que la noción de plan de manejo “autoregulado” se presenta como la alternativa al actual modelo empresarial sancionado en las normas técnicas de la Ley 1700; y su aplicación en áreas mayores a 200 hectáreas rompería con la imposición de los criterios técnicos que limitan el desarrollo de la forestería comunitaria en las TCO, proyectando, a largo plazo, una democratización de los procesos de aprovechamiento y transformación del recurso maderable.

Profundizando esta línea, se plantea que los planes autoregulados deben romper con el criterio de “un solo manejo para todo”. Por tanto, el régimen forestal emergente rescatará no sólo las formas de gestión indígenas, sino aquellas de la diversidad de usuarios de los recursos forestales que habitan las TCO y las áreas colindantes. En otras palabras, la ley debería con base en la diversidad cultural de los pueblos indígenas estar dirigida a la heterogeneidad socioeconómica y diversidad ecológica⁵⁰.

Este punto problemático⁵¹ implica que el nuevo régimen asuma las normas técnicas (planes de manejo, etc.) como parte de sus enunciados. Desde la perspectiva del actor indígena, es central que “sus formas” de gestión de los recursos naturales estén en el articulado,

50 Sin excluir que los grupos sociales de base organizativa IOC desarrollen también planes de manejo de recursos no maderables (castaña y goma son los más mencionados), el criterio de planes de manejo autoregulados tiende a ser aplicado a los recursos maderables. En el caso del norte amazónico, y siguiendo el mandato constitucional, la ley deberá establecer la protección de los productos extractivos tradicionales en términos de su valor económico para la región, en concordancia con la Ley del Desarrollo Integral de la Amazonia Boliviana prevista en la Constitución Política del Estado (Artículo 390) que será el instrumento con el que el Estado priorizará el “desarrollo integral sustentable” de esa región.

51 Es problemático porque implica que las comunidades en general y las Asociaciones Forestales Comunitarias (AFC) en particular se impongan un criterio de ordenamiento direccionado al mercado, y que las tierras forestales a ser aprovechadas en las TCO logren niveles de manejo eficiente.

no sólo como un reconocimiento simbólico de la diversidad cultural, sino instituidos como recursos cognoscitivos propios que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En este entendido, la gestión de los recursos naturales es sinónimo de la gestión territorial, empero el problema no remite directamente a la nueva Ley Forestal, sino que se traslada a las discusiones de la ley marco de autonomías y descentralización; específicamente a las facultades de administración, control, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en las TCO⁵².

Es importante remarcar que la problemática de los planes de manejo autoregulados para el uso y aprovechamiento de los recursos ambientales se desarrollan en otro escenario político. Es decir, en el proceso de gestión política entre el Movimiento Al Socialismo (MAS) y las organizaciones indígenas de representación nacional, en la que la negociación de los alcances de las autonomías indígenas se entiende como un proceso interno, en el que el Ministerio de Autonomías y los representantes indígenas dirimirán los alcances de la gestión indígena de los recursos naturales no renovables y renovables.

El tema de discusión en ese escenario se concentra en la posibilidad de la administración de los recursos naturales como una fuente de financiamiento para el autogobierno de las TCO (con y sin áreas protegidas). De fondo, se discute si la monetización de estos recursos devenga en ingresos estratégicos para la gestión territorial y el autogobierno. Es por ello que el actor indígena muestra cierta distancia respecto al proceso de discusión de la nueva Ley Forestal, concentrándose en la ley marco de autonomías.

52 Este aspecto es discutido por algunos especialistas que plantean que la noción de plan de manejo responde a una lógica empresarial, y que la clave de la discusión no es la autorregulación, sino al contrario, el autogobierno de las entidades territoriales indígenas.

La clave de los escenarios futuros del sector transita por la potestad que los indígenas tendrán sobre los recursos naturales. Es dable pensar que detrás de la noción de autogobierno puede estructurarse una continuidad del modelo empresarial, que llegue a acuerdos (ya sea vía contratos y/o las alianzas estratégicas) y permita la extracción de madera de las TCO. Tomando en cuenta que el potencial aproximado en recursos forestales en las TCO es de 12.000.000 hectáreas⁵³, si las autorizaciones de aprovechamiento dan más holgura a las comunidades indígenas y a sus asociaciones forestales, es probable que los procesos de extracción con fines industriales continúen y se asienten en las TCO en el nuevo régimen.

La pregunta a hacerse es: ¿cómo la nueva Ley Forestal puede frenar las iniciativas? Normativamente se plantearía dos horizontes. Uno, centrado en la presencia como agente económico del Estado (“un Estado fuerte que perfile un escenario de economía plural”), y la segunda, la vinculación en ámbitos locales de la ATB con las organizaciones –desde una perspectiva de defensa de los territorios indígenas cercana institucionalmente al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)–. Ambas suponen que el régimen forestal precise el papel del Estado en el sector, tanto en lo económico como en el esquema de administración de los derechos descentralizados.

- **Concesiones y patentes**

El otro tema que se menciona como crítico es el referido a las concesiones forestales. En este punto la tensión se genera entre los

53 “La superficie de Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP) en las 58 TCO de tierras bajas, en 12.373.886,46 hectáreas, representado el 43,8% de las TPFP a nivel nacional que son de 28.190.625 hectáreas, sin restricción para el aprovechamiento forestal y principalmente de vocación forestal.” (*Mapeo de los recursos forestales en las TCO de las tierras bajas*, Viceministerio de Tierras/Unidad de Gestión Territorial Indígena, La Paz, 2008).

actores empresarial y gubernamental. Como es conocido, el gobierno se encuentra revisando las concesiones a empresas madereras; la intencionalidad de inspección radica en una visión estratégica de ponderar la situación actual de los derechos de concesión forestales, buscando revertir para el Estado las concesiones que no estén cumpliendo sus planes de manejo.

La revisión de las concesiones, interpretada por el actor empresarial como la predisposición gubernamental a trastocar el modelo empresarial construido en la aplicación de la Ley 1700, es para el actor gubernamental el campo central de negociación con el gremio empresarial. El objeto de negociación para la continuidad de las concesiones en el nuevo régimen forestal debería darse en condiciones de retorno a los principios de la Ley 1700, en el que la patente de aprovechamiento forestal era de un dólar por hectárea de tierra forestal concesionada⁵⁴.

El argumento del actor gubernamental plantea que como parte de la intervención estatal para equilibrar la redistribución de beneficios del subsector, los empresarios madereros deberían someterse a pagar un dólar por hectárea, lo que implicaría la anulación del Decreto Supremo 27024 en el que se redefine que el área de aprovechamiento sujeta a pago de patente es aquella que el plan de manejo define para la intervención anual⁵⁵.

Esta posición se presenta como la condición de desarrollo de las actividades empresariales en tierras forestales fiscales, y es rechazada

54 Ley 1700 (Artículo 37) “I. El monto de la patente de aprovechamiento forestal será establecido mediante procedimiento de licitación, sobre la base mínima del equivalente en bolivianos (Bs.) a un dólar de los Estados Unidos de América (US\$1) por hectárea y anualmente”.

55 Decreto Supremo 27024 del 06.05.2003 que establece la tarifa de regulación forestal.

por los empresarios que no la consideran viable económicamente. En este sentido, ambas partes, inicialmente plantean que se realicen estudios técnicos que determinen la factibilidad económica de este monto para la patente, introduciendo alternativas a la patente por superficie, sea por el tipo de bosque y la accesibilidad a las áreas concesionadas. Queda abierta la interrogante acerca de la introducción del criterio de acceso al recurso en la TCO por la vía de concesiones otorgadas y controladas por los poderes de autogobierno indígena⁵⁶.

Empero, se considera que el tema se resolverá de manera política más que técnica. Esta forma de resolución implicaría un diálogo entre ambos actores. Desde el punto de vista gubernamental, el proceso de estructuración del anteproyecto implica escuchar las posiciones y recoger las propuestas empresariales. Desde el punto de vista empresarial, el diálogo se concretaría si VMGyDF convoca a los empresarios para el tratamiento del régimen forestal en general, y el de las concesiones y patentes en particular. En otros términos, negociar directamente con el Poder Ejecutivo.

56 El programa de gobierno del MAS 2110-2015 señala que se sancionará una ley de aprovechamiento de concesiones por parte de comunidades indígena originario campesinas situadas dentro de áreas forestales.

II. Coincidencias en temas de agenda entre la formulación de la Ley 1700 y el actual proceso



Es dable afirmar que la discusión para el diseño de la nueva Ley Forestal forma parte de un proceso más amplio que remite a la formulación de la Ley 1700. En gran medida, pese a las posturas de ruptura con el modelo neoliberal, la discusión que se refleja en la sistematización presentada más arriba conlleva solamente cambios referidos al interior del subsector, más que transformaciones del sistema económico del subsector. En este sentido, la incorporación del Estado como agente económico no afecta el principio que orienta la Ley 1700: la promoción de las actividades forestales sostenibles.

Considerando a la Ley 1700 y sus reglamentos como un paquete de reformas forestales⁵⁷ que se aplica desde 1996, se percibe que, en términos comparativos, la idea de continuidad es la que prima en especial en los siguientes ejes temáticos instaurados en el marco de las reformas neoliberales (Cuadros 7, 8, y 9).

- **Institucionalización del manejo forestal sostenible**

Como ya se señaló, el paradigma del desarrollo sostenible permeó el discurso público de los actores. Toda la argumentación a favor o en contra de la gestión de los recursos forestales está articulada por el

57 Criterio utilizado por A. Contreras-Hermosilla y T. Vargas Ríos en: *Las Dimensiones Sociales, Ambientales y Económicas de las Reformas a la Política Forestal de Bolivia*. CIFOR / Forest Trends, 2002. Los temas de agenda por actor se encuentran identificados en el texto de I. Pavez y A. Bojanic: *El proceso de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*, CEDLA / CIFOR / TIERRA / PROMAB, 1998.

uso productivo y conservación del recurso natural renovable. Si bien desde la perspectiva indígena emerge la noción del manejo autoregulado del bosque, ésta no entra en contradicción con el principio uso/conservación, sino que le da a éste un horizonte culturalista,

Los temas recurrentes referidos a este eje que se plantearon a tiempo de formular la Ley 1700 y que se plantean en el actual proceso de adecuación son:

- Promoción de inversiones en la industria forestal.
- Garantizar el aprovechamiento exclusivo por parte de los pueblos indígenas de los recursos forestales en las TCO.
- Garantizar el derecho a una participación social activa en los mecanismos de toma de decisiones sobre administración recursos forestales.
- Garantizar que la ley refleje los mecanismos de las leyes de descentralización regional y local.
- Puesta en marcha de Fonabosque.
- Investigación forestal institucionalizada (Instituto de Investigaciones Forestales).
- Aplicación de una política arancelaria preferencial para la importación de bienes de capital para el subsector.

Cuadro 12
Temas de continuidad en el eje: Institucionalización
del manejo forestal sostenible por actor estratégico

	Actor indígena		Actor gubernamental		Actor empresarial	
	1996	2009	1996	2009	1996	2009
Promoción de inversiones en la industria forestal					Sí	Sí
Garantizar el aprovechamiento exclusivo por parte de los pueblos indígenas de los recursos forestales en las TCO	Sí	Sí		Sí		
Garantizar derecho participación social activa en los mecanismos de toma de decisiones sobre administración recursos forestales	Sí	Sí		Sí		
Garantizar que la ley refleje los mecanismos de las leyes de descentralización regional y local.			Sí			Sí
Puesta en marcha de Fonabosque				Sí	Sí	Sí
Investigación forestal institucionalizada (Instituto de Investigaciones Forestales)				Sí	Sí	Sí
Aplicación de una política arancelaria preferencial para importación de bienes de capital para el subsector					Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

- **Sistema de concesiones y patentes forestales**

Con independencia de los montos asignados, el sistema de concesiones y patentes forestales es entendido por los actores como un requisito indispensable para conservar -en especial- los derechos sobre tierras forestales fiscales concesionadas y condición de desenvolvimiento de actividades económicas por parte de las asociaciones forestales comunitarias. Ya sea desde el punto de vista fiscal o desde el punto de vista de la conservación del recurso, las patentes devienen en un criterio que formalmente asegura tanto el fomento como el control de la actividad forestal.

En este eje, los temas que se repiten entre 1996 y 2009 para estructurar el régimen agrario son:

- Priorizar el otorgamiento concesiones forestales en tierras forestales fiscales
- Licitación de concesiones mediante subastas
- Concesiones de largo plazo 40 años
- Transferibilidad de las concesiones
- Gravámenes en función del total del área concedida
- Exención del pago patente o que esta sea menor a \$us 1
- Patente con base en metodología (no una cifra en la ley)
- Prioridad de otorgación sobre áreas de reserva o revocadas
- Otorgar a los indígenas igualdad de tratamiento de derechos y de bosques mediante adjudicación

Cuadro 13
Temas de continuidad en el eje: Sistema de concesiones
y patentes por actor estratégico

	Actor indígena		Actor gubernamental		Actor empresarial	
	1996	2009	1996	2009	1996	2009
Priorizar el otorgamiento de concesiones forestales en tierras forestales fiscales	Sí			Sí		
Licitación de concesiones mediante subastas			Sí			Sí
Concesiones de largo plazo (40 años)			Sí			Sí
Transferencia de las concesiones			Sí			Sí
Gravámenes en función del total del área concedida			Sí	Sí		
Exención del pago patente o que esta sea menor a 1 \$US	Sí				Sí	Sí
Patente con base en metodología (no una cifra en la ley)			Sí			Sí
Prioridad de otorgación sobre las áreas de reserva o revocadas	Sí			Sí		
Otorgar a los indígenas igualdad de tratamiento de derechos y otorgación de bosques mediante adjudicación					Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

- **Reducción de la actividad ilegal en los bosques**

La formalización de las actividades de los usuarios del bosque, sean grupos social locales (asociaciones forestales indígenas y ASL) o empresarios, se plantea con base en la aplicación de planes de manejo y una mayor fiscalización por parte de la ATB (ex Superintendencia Forestal). Como se indicó previamente, los planes de manejo son cuestionados (en especial por los indígenas) por su carácter tecnoburocrático, empero la noción de manejo del bosque es parte del discurso indígena a partir de sus formas de gestión de los recursos ambientales de sus territorios.

Para este eje, los temas que continúan siendo repetitivos en la formulación de la Ley Forestal son:

- Aplicación de planes de manejo de acuerdo a usos y costumbres
- Adjudicación de las tierras forestales (propiedad privada con títulos ejecutoriales)
- Derecho de uso tradicional y doméstico semicomercial de los recursos forestales
- Principio de acceso al recurso y mecanismos de control
- Eliminación de los conflictos de derechos de propiedad
- Sistemas de fiscalización
- Realización de auditorías forestales

Cuadro 14
Temas de continuidad en el eje: Actividad ilegal en los bosques
por actor estratégico

	Actor indígena		Actor gubernamental		Actor empresarial	
	1996	2009	1996	2009	1996	2009
Aplicación de planes de manejo de acuerdo a usos y costumbres	Sí	Sí		Sí		
Adjudicación de las tierras forestales (propiedad privada con títulos ejecutoriales)					Sí	Sí
Derecho de uso tradicional y doméstico semicomercial de los recursos forestales	Sí	Sí		Sí		
Principio de acceso al recurso y mecanismos de control	Sí	Sí				
Eliminación de los conflictos del derecho de propiedad			Sí			Sí
Sistemas de fiscalización			Sí	Sí		Sí
Realización auditorías forestales			Sí	Sí		

Fuente: Elaboración propia.

www.cedla.org

Av. Jaimes Freyre 2940, Sopocachi
Telf: 241-3175 / 241-3223 - Fax: 241-4625
E mail: cedla@cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia