



MARZO 2011



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS DE RECURSOS NATURALES - AÑO VI - N° 12

## EL OBSERVADOR

del Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL SECTOR FORESTAL

### • **BOSQUES: CAMBIAN LAS NORMAS Y EL DISCURSO, PERO NO EL DOMINIO DE LAS EMPRESAS MADERERAS**



Aunque la política gubernamental del Movimiento Al Socialismo (MAS) propugna desde el 2006 un nuevo régimen de administración de los recursos naturales para convertir a las comunidades indígenas y campesinas en actores centrales del desarrollo forestal y la preservación de los bosques de Bolivia, no hay hasta ahora un cambio sustancial con relación al modelo vigente en la época neoliberal, por lo que, en la práctica, las grandes empresas madereras privadas siguen siendo las principales beneficiarias del sector.

En Bolivia, desde 1996 (con la promulgación de la Ley Forestal 1700) y hasta el 2005, el régimen forestal estaba dirigido por políticas que tomaban como actor principal al empresario privado y como fin esencial el apoyo a las exportaciones. En el 2006, con el MAS en el gobierno, se enuncia la reformulación de las políticas de administración de los recursos naturales dando más énfasis a la forestería comunitaria y asumiendo que el Estado debería tener un rol protagónico en la economía, más allá del simple control de las actividades forestales.

La evaluación de la transición de la política neoliberal a la anunciada política "masista" muestra que se avanzó muy poco en lo sustancial y que hay un evidente desfase entre la realidad y el discurso gubernamental, que se origina en al menos cuatro áreas que son temas centrales del debate forestal y que estriban en:

- i) el lento y contradictorio proceso de adecuación del régimen forestal a la nueva Constitución Política del Estado, lo que genera incertidumbre e improvisaciones,
- ii) la contradicción entre una política discursiva de defensa y sostenibilidad de los bosques y una visión "agrarista" orientada a incentivar la actividad agrícola y ampliar la frontera agrícola,
- iii) la considerable distancia que hay entre el reconocimiento formal de los derechos propietarios a favor del actor comunitario y la ausencia de mecanismos efectivos que aseguren su fortalecimiento necesario para participar con éxito y beneficios en la cadena productiva del sector, y
- iv) las limitaciones que tiene el Estado para proveer de recursos materiales a las comunidades indígenas y campesinas y las limitaciones legales y normativas que les impone.



*La ausencia de una nueva Ley para el sector forestal ha ido originando una serie de vacíos normativos que se tratan de salvar con normas de menor jerarquía*

#### 4 TEMAS TRASCENDENTES PARA EL DEBATE FORESTAL

##### 1. *Difícil adecuación del régimen forestal a la nueva Constitución*

Es claro que el proceso de adecuación del régimen forestal a la nueva y plurinacional Constitución Política del Estado (CPE) pasa necesariamente por la modificación de la Ley 1700; sin embargo, aún no se cuenta con un documento que contenga la propuesta final del Gobierno.

El anuncio de la modificación de las normas en el régimen forestal genera incertidumbre entre los actores dominantes en el régimen forestal neoliberal, por la falta de conocimiento del alcance y profundidad de las reformas. Esta incertidumbre se refuerza con las acciones gubernamentales que, frente a determinadas situaciones y urgencias, adopta medidas coyunturales que no muestran coherencia con las políticas formuladas y/o anunciadas.

Este es el caso, por ejemplo, de la promulgación de la Ley de Derechos de la Madre Tierra (2010), que al no considerar el trabajo previo con el Pacto de Unidad, quedó reducida casi en su integridad a manifestaciones filosóficas, algunas en clara contradicción con las normas vigentes y derechos constitucionales. Así, esta ley establece la prohibición de mercantilizar los sistemas de vida (que incluyen plantas, animales, microorganismos, otros seres y su entorno), lo que resulta contradictorio, tanto con

la realidad como con los preceptos constitucionales, que reconocen y garantizan a favor de toda persona el derecho a la propiedad privada, siempre que ésta cumpla una función social y que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo<sup>1</sup>.

En este mismo sentido, la ausencia de una nueva Ley para el sector forestal ha ido originando una serie de vacíos normativos que se tratan de salvar con normas –algunas transitorias– de menor jerarquía (Decretos Supremos, Resoluciones Administrativas, Directrices Técnicas, etc.) a fin de adecuar los actos administrativos a los mandatos de la Constitución y las modificaciones que implican para el régimen forestal.

##### 2. *Práctica agrarista versus discurso pro bosques*

Los documentos gubernamentales coinciden, en lo discursivo, en la necesidad de pasar de una visión agrarista del desarrollo rural hacia otra visión que reconozca la importancia de los bosques. Para ello se concentran esfuerzos en la identificación de nuevas tierras fiscales y recuperación de aquellas que se consideren como ociosas o mal utilizadas, para proceder a su dotación a favor de comunidades, como un aspecto fundamental para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.

Es claro que muchas comunidades –normalmente las constituidas y asentadas en tierras forestales antes de la vigencia de la Ley 1715 (1996) e identificadas por tanto dentro del proceso de saneamiento– han sabido enmarcar sus actividades en los parámetros de sostenibilidad exigidos por el régimen forestal y obtener beneficios del mismo<sup>2</sup>. El cuestionamiento surge fundamentalmente –aunque no de manera exclusiva– respecto a la dotación de tierras fiscales forestales a favor de nuevas comunidades, constituidas mayormente por familias dedicadas por tradición a la agricultura, respecto a las que no se generan garantías suficientes para el aprovechamiento sostenible de las



tierras que se les dotan, que eviten la conversión de uso de suelos y consecuente ampliación de la frontera agrícola. Más aún cuando las dotaciones no se acompañan de acciones fuertes, concretas, inmediatas y constantes de capacitación a distintos niveles (organizacional, técnica, legal, administrativa, etc.) y no cuentan con apoyo alguno de la cooperación internacional.

En la práctica, en estos años, el discurso conservacionista del Gobierno –a veces extremo– se ha visto fuertemente contrapuesto con enfoques sectoriales relacionados con el ámbito netamente productivo. Mientras por una parte se proponen Leyes, como la de Emergencia Forestal, planteando mecanismos para frenar la ampliación de la frontera agrícola y se promulgan otras como la Ley de Derechos de la Madre Tierra que prohíbe toda agresión a sus componentes; por otra se incentiva la actividad agrícola y se negocia la posibilidad de ampliación de la frontera

*En la práctica, en estos años, el discurso conservacionista del Gobierno se ha visto fuertemente contrapuesto con enfoques sectoriales relacionados con el ámbito netamente productivo.*

agrícola como un mecanismo para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria.

Además se pueden mencionar los casos del ingenio azucarero que se plantea instalar en áreas forestales del municipio de San Buenaventura<sup>3</sup> y las intenciones gubernamentales manifiestas de construcción de carreteras y realización de actividades de exploración y explotación petrolera al interior de Áreas Protegidas como los Parques Nacionales Madidi e

Isiboro Sécuere<sup>4</sup>. Los proyectos gubernamentales mencionados como ejemplo, además de ir en contra de las políticas nacionales en general, lo hacen también respecto de las políticas y mandatos específicos de conservación que recaen sobre las instituciones públicas encargadas de velar por estos recursos y áreas protegidas (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras ABT y Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP) y en contra de los preceptos fundamentales de la Ley de Derechos de la Madre Tierra (2010) y su prohibición expresa de mercantilizar sus elementos.

### **3. Democratización discursiva y real en el acceso al bosque**

Las políticas de Gobierno plantean, en lo formal, la promoción del manejo integral del bosque y la importancia de lograr un equilibrio del acceso a los recursos forestales por parte de todos los actores (los propietarios comunitarios e individuales, y los

concesionarios empresariales, locales y barraqueros). Indudablemente se ha dado prioridad al reconocimiento de derechos propietarios a favor del actor comunitario, pero no se ha logrado el fortalecimiento necesario para asegurar su participación en la cadena productiva de una manera que resulte óptima, tanto para el mismo actor como para el desarrollo de cada región.

El discurso político se enfoca en la "recuperación" de tierras (del actor individual) y áreas forestales mal manejadas (del actor concesionario); sin embargo, no se han mostrado acciones concretas que lleguen a afectar la permanencia de los mismos en el sector forestal.

En la práctica, la forma en que se han articulado los actores a la cadena

productiva de la madera y el relacionamiento que han establecido entre ellos, muestra que la falta de acceso directo al recurso forestal por parte de las empresas madereras no deriva, necesariamente, en un

*El actor concesionario empresarial está en condiciones de seguir participando y beneficiándose de las rentas forestales, con sólo tomar las previsiones necesarias para proveerse de materia prima*

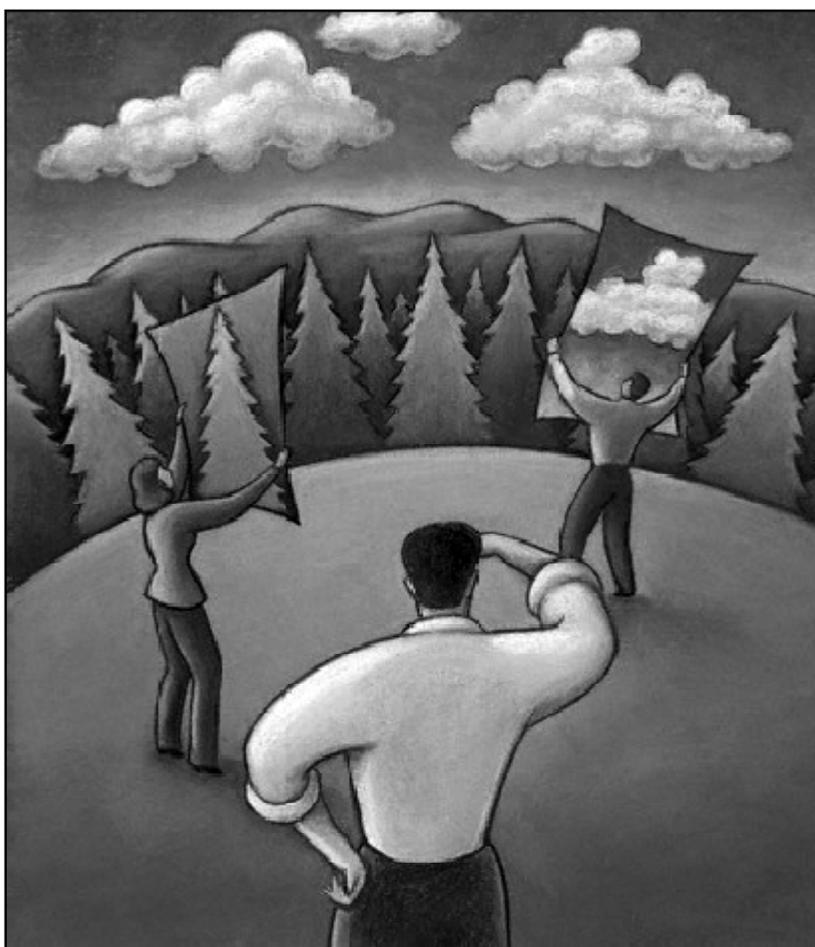
impedimento ni limitante para acceder a los beneficios del negocio forestal. Las empresas madereras, incluso aquellas sin concesión forestal, cuentan con capital de operaciones, maquinarias y todos los elementos materiales que hacen posible la explotación de los bosques. En cambio, las comunidades indígenas y campesinas que aunque sí cuentan con derechos forestales, no disponen de los recursos materiales ni las capacidades para el aprovechamiento de los bosques, por lo que las iniciativas de asociatividad entre ambos actores son evidentes.

Por ello, mientras se mantenga el contexto actual, que no ha mostrado modificaciones sustanciales respecto a la anterior etapa, la asociatividad Empresas-Comunidades se ha convertido en una alternativa a la concesión forestal, evitando con ello incluso el pago de la patente forestal y otorgando al producto el plus que puede implicar para las exportaciones la proveniencia de un área de manejo forestal comunitaria. En síntesis, el actor concesionario empresarial está en condiciones de seguir participando y beneficiándose de las rentas forestales, con sólo tomar las previsiones necesarias para proveerse de materia prima, subordinando al actor comunitario que continúa reportando ofertas de este tipo.

#### **4. Estado protector: ventajas y limitaciones para las Comunidades**

Varias de las políticas, normas y disposiciones que tienen un carácter de defensa de los intereses y derechos de las comunidades indígenas y campesinas, se convierten, por la falta de recursos y pobreza del actor comunitario, en limitaciones y obstáculos para el ejercicio óptimo de sus derechos y la obtención de mayores beneficios.

Así, mientras la Ley 1700 le da al propietario individual la posibilidad de consentir en su propiedad el aprovechamiento forestal por parte de terceros, niega esta alternativa a la propiedad comunitaria. Las



**CUADRO 1  
LEY 1700 Y LA VISIÓN NEOLIBERAL**

ACTOR	DERECHO FORESTAL	OPORTUNIDADES	OBSTÁCULOS
EMPRESAS CONCESIONARIAS	Concesión en Tierras Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de conversión voluntaria al régimen de concesiones.</li> <li>• Procedimiento relativamente simple para acogerse al nuevo régimen forestal.</li> <li>• Prioridad para concesionar áreas asignadas en contratos.</li> <li>• Posibilidad de ampliar áreas de concesiones afectadas por el proceso de saneamiento.</li> <li>• Reducción de patente forestal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción considerable de áreas como efecto de la sumisión al proceso de saneamiento.</li> <li>• No se efectiviza la posibilidad de ampliar áreas de concesiones afectadas por el saneamiento.</li> </ul>
AGRUPACIONES SOCIALES DEL LUGAR (ASL)	Concesión en Tierras Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de usuarios tradicionales como actores forestales.</li> <li>• Áreas Forestales de Reserva Municipal exclusivamente para concesiones a ASL (20% de tierras fiscales forestales del municipio).</li> <li>• Apoyo de Municipios en elaboración e implementación de Planes de Manejo.</li> <li>• Prioridad en otorgación de Concesiones y sin proceso de licitación previa.</li> <li>• Procedimiento simplificado para la Certificación de Tierras Fiscales (CTF).</li> <li>• Posibilidad de aprobación de Planes Operativos Anuales Forestales a cuenta de Planes de Manejo.</li> <li>• Reducción de patente forestal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trámites complejos para acceder al derecho forestal.</li> <li>• Oposición y abrogación del procedimiento especial de certificación de tierras fiscales.</li> <li>• Lento avance del saneamiento.</li> <li>• Debilidad en las Unidades Forestales Municipales.</li> </ul>
COMUNIDADES	Autorización de Aprovechamiento en Propiedad Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en áreas que ocupan.</li> <li>• Se consideran sus usos y costumbres.</li> <li>• Respaldo de normas agrarias que reconocen la prioridad de la dotación a la adjudicación y preferencia del derecho propietario al derecho forestal.</li> <li>• Consolidación de derechos propietarios con mayor celeridad que los actores individuales.</li> <li>• Posibilidad de aprobación de Planes de Manejo sin concluir el saneamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de capacidades económicas, técnicas y administrativas.</li> <li>• Débil gestión de la Superintendencia Forestal.</li> <li>• Escaso apoyo de gobiernos departamentales y municipales.</li> <li>• Ilegalidad.</li> </ul>
PROPIETARIOS INDIVIDUALES	Autorización de Aprovechamiento en Propiedad Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de aprovechamiento por sí o consentimiento a favor de terceros.</li> <li>• Planes de Ordenamiento Predial para determinar usos definitivos de suelos.</li> <li>• Autorizaciones de Aprovechamiento y Planes de Manejo sin esperar resultados del saneamiento.</li> <li>• Actividad forestal como parámetro de valoración de la Función Económica Social.</li> <li>• Incentivos por rehabilitación forestal de tierras degradadas y mantenimiento de bosques en tierras para conversión agrícola y/o ganadera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos y beneficios no se aplican o se hace con una interpretación que afecta al bosque.</li> <li>• Contradicciones en normativa agraria y forestal.</li> <li>• No se promueve un manejo forestal adecuado a la realidad de los usuarios individuales del bosque.</li> <li>• Ilegalidad.</li> </ul>

**CUADRO 2  
CAMBIOS EN LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA VISIÓN DEL MAS**

ACTOR	DERECHO FORESTAL	OPORTUNIDADES <sup>1</sup>	OBSTÁCULOS
CONCESIONARIO (EMPRESAS Y ASL)	Autorización transitoria especial <sup>2</sup>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de un marco legal adecuado al nuevo ordenamiento jurídico.</li> </ul>
COMUNIDADES (Indígenas, campesinas, interculturales o agroforestales)	Autorización de Aprovechamiento en Propiedad Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>El destino exclusivo (al menos temporalmente) de todas las tierras fiscales disponibles del país para el beneficio de este actor.</li> <li>Se promueve la conformación de nuevas comunidades. Se confía al actor la capacidad de gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, reconociendo la importancia de los saberes ancestrales de los pueblos indígenas.</li> <li>Beneficios y fomento establecidos para las actividades forestales de Organizaciones Forestales Comunitarias (OFC) que se registren como tales ante la ABT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confusión de actores bajo la figura de pueblos indígena originario campesinos.</li> <li>Programas de Asentamientos Humanos para nuevas comunidades, sin garantizar condiciones necesarias para la consolidación de los asentamientos en las tierras dotadas.</li> <li>Los beneficios y mecanismos de fomento establecidos en las normas no se efectivizan.</li> </ul>
PROPIETARIOS INDIVIDUALES	Autorización de Aprovechamiento en Propiedad Privada		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayores exigencias para la conservación de sus derechos tanto forestales como agrarios.</li> </ul>

NOTAS:  
 1. El reconocimiento constitucional de los derechos otorgados y el mandato de respetarlos no se considera como una oportunidad.  
 2. La modificación del derecho de Concesión Forestal a Autorización Transitoria Especial se intenta con el D.S. 0776, sin embargo su aplicación resulta seriamente discutible por sus deficiencias jurídicas.

*Las Organizaciones Forestales Comunitarias todavía enfrentan serias dificultades para incursionar en actividades comerciales y muchas más al nivel de exportaciones*

comunidades tienen el derecho exclusivo, pero intransferible, de aprovechamiento de los recursos forestales en sus propiedades, lo que unido a las debilidades para afrontar las actividades de tramitación de instrumentos de gestión, aprovechamiento y comercialización forestal han derivado en la práctica en un constante incumplimiento de la prohibición de transferir el derecho forestal. Si bien la Comunidad u Organización Forestal Comunitaria es quien figura como

titular del derecho forestal en todos los instrumentos de gestión, todavía son muchos los casos en que los trámites y costos para su aprobación, y/o las actividades propias del aprovechamiento (arrastre, rodeo, carguío y transporte) se encuentran a cargo de las empresas madereras.

Por otra parte, las normas han establecido una serie de beneficios y mecanismos de fomento a favor de las Comunidades; sin embargo no se han traducido en acciones efectivas

que realmente generen algún beneficio significativo para el actor.

Es así que el Decreto Supremo D.S. 29643 (2008), que pretende fortalecer las Organizaciones Forestales Comunitarias, contiene muchas buenas intenciones pero lamentablemente quedan sólo en el texto, pues no consigue ampliar los alcances de las personalidades jurídicas otorgadas a favor de las Comunidades, quienes todavía enfrentan serias dificultades para incursionar en actividades comerciales<sup>5</sup> y muchas más al nivel de exportaciones; tampoco se concreta en la realidad la posibilidad de otorgar en garantía los volúmenes aprovechables de madera autorizados a las Comunidades a fin de viabilizar créditos, y las escasas alternativas para obtener préstamos y cubrir los gastos de operación se han generado gracias a iniciativas de la cooperación internacional (BOLFOR II) y la presencia de algunas entidades financieras.

En esta misma línea, las instituciones creadas o encargadas de fomentar el desarrollo del actor comunitario no muestran resultados contundentes (SUSTENTAR, Banco de Desarrollo Productivo, etc.) y la Empresa Boliviana de la Almendra, como otras estatales, en vez de lograr una articulación beneficiosa de los productores (Comunidades) y promover el desarrollo y ascenso de este eslabón en la cadena forestal, se ha limitado a ubicarse a sí misma como parte de la cadena, cumpliendo un rol de intermediaria con el único logro de pagar un mejor precio por el producto.

La consecuencia de todas estas medidas es que el actor comunitario, –que ha sido beneficiado con la mayor superficie en derecho propietario y a quien se reconoce por ende el derecho “exclusivo” de aprovechamiento forestal sobre un alto porcentaje de tierras de producción forestal permanente–, reporta un escaso porcentaje de estas tierras bajo manejo forestal, actividad que es ejecutada en gran parte por las empresas madereras, que obtienen ganancias por sus servicios, para posteriormente comprar el producto a las comunidades, man-

teniendo así su posición estratégica en la cadena de la madera y el atractivo nivel de beneficios que obtiene del negocio forestal.

#### SITUACIÓN Y DERECHOS DE LOS ACTORES DEL SECTOR

El régimen forestal boliviano reconoce dos tipos de actores: el actor propietario y el actor concesionario. En la primera categoría de propietarios se distingue al actor comunitario (comunidades indígenas y campesinas) y al actor individual (propietarios individuales). Entre los concesionarios se reconoce a: las empresas madereras, las agrupaciones sociales del lugar (grupos de familias cuya economía familiar y de subsistencia se basa tradicionalmente en la tala de especies forestales) y a los barraqueros (región amazónica).

¿Cuál es la situación actual de los derechos forestales de cada actor y la incidencia de las políticas y nuevas normas sobre su comportamiento, fundamentalmente en relación a los negocios forestales? He aquí un breve análisis por actor.

#### *Situación y derechos del propietario comunitario*

Integrado por comunidades indígenas, comunidades campesinas y comunidades interculturales (o agroforestales). Estas comunidades han sido beneficiadas, ya sea mediante procesos de saneamiento, distribución, redistribución de tierras y/o asentamientos humanos, con el reconocimiento de derechos propietarios sobre 28,4 millones de hectáreas en Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), lo que les otorga además el derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en estas áreas, bajo la condición indispensable de la aprobación de sus Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) para el aprovechamiento comercial.

Los datos de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) dan cuenta que este actor tiene PGMF aprobados sólo sobre 2,1 millones de hectáreas

*El actor comunitario reporta un escaso porcentaje de tierras bajo manejo forestal, actividad que es ejecutada en gran parte por las empresas madereras*



de TPPF, que es una proporción muy baja con relación a los 28,4 millones de hectáreas sobre las que tienen derecho propietario.

El reconocimiento de derechos propietarios y de aprovechamiento forestal en extensas superficies a favor del actor no se ha replicado en una mejoría sustancial de sus condiciones en general, ni de su posición en la cadena productiva de los recursos forestales, pues aunque el actor ejerce la titularidad exclusiva de sus tierras y del aprovechamiento de sus bosques no logra beneficiarse del movimiento económico que se genera debido a las estrictas exigencias relacionadas con el manejo, la misma burocracia estatal, los altos costos de producción y sus débiles capacidades en distintos niveles (técnicos, administrativos, organizativos, de control y gestión, etc).

Todo ello ha convertido y mantenido al actor como un simple proveedor de materia prima, sin las posibilidades ni capacidades para

ejercer su derecho exclusivo de aprovechamiento forestal, reconocido y garantizado por las normas forestales (art. 32 II Ley 1700), lo que les ha llevado a continuar infringiendo la prohibición expresa de transferir este derecho (artículo 82 inciso d del Reglamento Forestal). Son muchos los casos en los que las empresas madereras que compran la materia prima son las que realizan realmente el aprovechamiento forestal, con pleno consentimiento del titular del derecho exclusivo para ello.

*Las empresas madereras tienen bajo su manejo 3,2 millones de hectáreas y son responsables de la mayor superficie de bosques certificados y de gran parte de las exportaciones del sector*

### **Situación y derechos del propietario individual**

Conformado por propietarios o poseedores individuales de predios rurales en áreas forestales. Según lo establecido en las normas vigentes y propuestas por el Gobierno, se debe verificar el constante cumplimiento de la función económico-social de la propiedad para evitar la reversión de los derechos otorgados al Estado. La reversión del derecho propietario implicará necesariamente la extinción de derechos forestales existentes.

Bajo la figura de beneficiario individual ha resultado imposible acceder a tierras, por lo que este actor tiende, en el caso de los colonos, a conformar comunidades nuevas (interculturales), distorsionando el sentido de un grupo comunitario, pues se reúnen personas que tienen como único objetivo común el acceder al recurso tierra, sin coincidencias en formas de vida, de subsistencia ni de aprovechamiento de recursos naturales, sin cultura ni creencias comunes.

Al 2009 se reportaba que los propietarios individuales disponían de una superficie de 1,4 millones de hectáreas con PGMF vigentes (259 instrumentos) y 110 mil hectáreas con PGMF aprobados en superficies menores a 200 hectáreas (1080 instrumentos).

El pequeño propietario enfrenta procesos altamente burocráticos que implican altos costos de inversión inicial y por ende desincentivan su preferencia hacia el sector forestal, fomentando el desmonte ilegal a favor de prácticas agropecuarias<sup>6</sup>.

### **Situación del concesionario privado (empresas madereras)**

Son las empresas madereras, que operaban bajo el régimen de contratos y concesiones y que ahora, con la nueva Constitución Política del Estado, ejercen sus actividades bajo la figura de autorizaciones especiales transitorias hasta que emita la nueva Ley de Bosques.

En el régimen inicial de contratos (previo a la Ley 1700 de 1996), las



empresas madereras tenían bajo su responsabilidad aproximadamente 19,7 millones de hectáreas. Al acogerse al régimen de concesiones, las empresas renuncian voluntariamente a 14 millones de hectáreas hasta quedar con 5,7 millones de hectáreas<sup>7</sup>, y posteriormente, como efecto del saneamiento, nuevas renunciaciones, abandonos, declaraciones de caducidad y reversiones<sup>8</sup>, se reducen las superficies bajo su manejo hasta llegar a aproximadamente 3,2 millones de hectáreas.

Este actor ha ocupado un lugar fundamental en la cadena de la madera a nivel nacional, constituyéndose en el responsable de la mayor superficie de bosques certificados bajo estándares internacionales de manejo sostenible y de gran parte de las exportaciones del sector.

El Gobierno del MAS plantea retomar el cobro de la patente forestal sobre la superficie total concesionada, esperando promover una nueva reducción de las áreas de manejo concesional, y una estricta vigilancia del Estado al ejercicio de los derechos del actor, ello coadyuvado por el actor comunitario (bajo la figura del control social) para la detección de incumplimiento de las normas y la consecuente reversión de derechos sobre las áreas correspondientes.

**Situación del concesionario colectivo – Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL)**

Se trata de grupos de familias cuya economía familiar y de subsistencia se basaba tradicionalmente en la tala de especies forestales. De un total de 73 Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) que iniciaron sus trámites, solamente 20 pudieron acceder finalmente al otorgamiento de una concesión forestal; algunas de las restantes abandonarían sus trámites y las demás vieron cerradas las posibilidades de su conclusión con el cambio en la normativa agraria.

Muchas de las ASL que no alcanzaron a concluir los trámites correspondientes hasta el otorgamiento de la concesión forestal, lograron la

aprobación de sus Planes Generales de Manejo Forestal sin contar con una concesión otorgada.

Las 20 ASL que lograron concluir sus trámites ejercen sus derechos concesionales sobre una superficie total de 473 mil hectáreas.

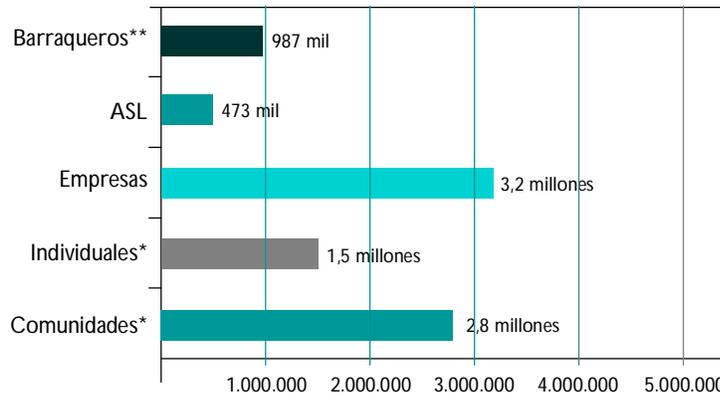
Las ASL que obtuvieron la aprobación del programa de concesiones y el otorgamiento de una concesión o la aprobación del Plan de Manejo, aun sin concluir los trámites exigidos, cuentan con un área de manejo delimitada sobre la cual se ha creado una expectativa de derecho. Empero, actualmente su situación es incierta, acercándolos a la actividad ilegal maderable (piratería).

**Situación del concesionario privado – Barraqueros (Amazonía)**

Las normas agrarias reconocen a favor de este actor, asentado en la Amazonía, el derecho expectático para el acceso y otorgación de concesiones de aprovechamiento de recursos forestales no maderables,



**Gráfico 1  
DERECHOS FORESTALES (En hectáreas)**



**Notas:**

\* Se consideran las superficies con PGMF aprobados (mayores y menores a 200 ha).

\*\* Se considera la superficie certificada por el INRA para los trámites de otorgamiento de concesiones forestales no maderables (No refleja los derechos reconocidos, sino solamente expectáticos).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ABT, CFB e INRA.

así como la preferencia de estos derechos expectáticos ante demandas de comunidades nuevas del norte amazónico. Sin embargo, aunque el INRA reporta haber certificado extensas superficies para la tramitación de estas concesiones<sup>9</sup>, los requisitos exigidos para iniciar y dar curso al trámite ante la Autoridad de Bosques y Tierras se encuentran todavía en proceso de cumplimiento por los interesados, por lo que no se ha llegado a otorgar aún ninguna concesión de este tipo.

Las solicitudes en curso son de barracas ubicadas fundamentalmente en el departamento de Pando –que de acuerdo a datos del INRA se encontraría con saneamiento 100% concluido<sup>10</sup>– y en el Municipio de

Ixiamas, provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz. Entre tanto y toda vez que los trámites correspondientes se encuentran en curso, la Autoridad de Bosques y Tierras ha optado por autorizar a estos usuarios tradicionales el acceso

*Pese al discurso gubernamental y la modificación de normas y leyes favorables para los actores indígenas y campesinos, hay pocos beneficios efectivos adicionales para ellos*

transitorio para recolección de castaña en cada zafra, desde el 2007<sup>11</sup>.

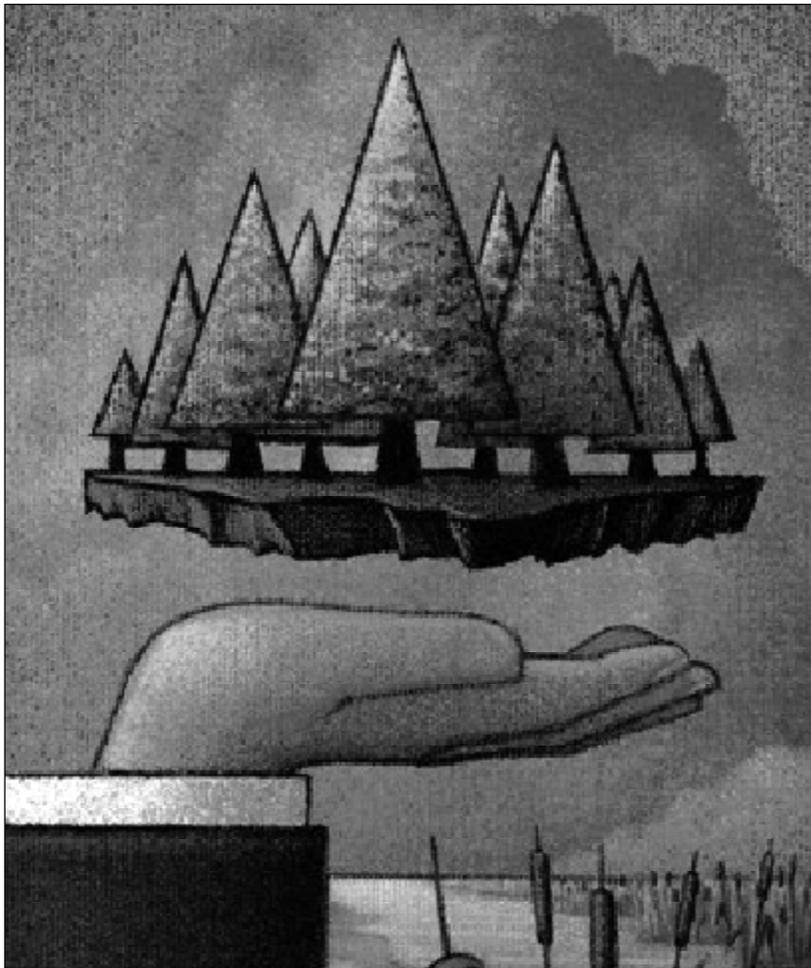
En todo caso los barraqueros han continuado realizando sus trámites y subsanando las observaciones realizadas por la ABT, y al menos uno de ellos habría logrado hasta fines de 2010 cumplir los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión forestal correspondiente.

#### COMPORTAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN EL SECTOR FORESTAL

El análisis de la situación del sector forestal muestra que, pese al discurso gubernamental y la modificación de normas y leyes favorables para los actores indígenas y campesinos, hay pocos beneficios efectivos adicionales para ellos.

Si bien algunas Comunidades u OFC han logrado avanzar en la cadena de la madera, pasando en los últimos años de vender árbol en pie o tumbado a vender madera aserrada<sup>12</sup>, los escasos avances del actor parecen ser más fruto del apoyo de la Cooperación Internacional (con capacitación, asistencia técnica y financiamiento)<sup>13</sup> y de las experiencias adquiridas en el aprovechamiento y las buenas relaciones con los compradores, que producto de la aplicación de las políticas y normas gubernamentales. Es claro que estas políticas y normas no lograrán avances relevantes, por sí mismas, mientras no haya un verdadero apoyo en fortalecer las capacidades productivas, organizativas y administrativas del actor comunitario.

Un examen de las debilidades y fortalezas de los actores del sector forestal, así como sus demandas y ofertas, reflejan la dinámica que viven, por ejemplo, en el departamento de Santa Cruz, en especial según la información registrada en el 5° Encuentro Social de Negocios de la Madera, organizado por la Cámara Forestal de Bolivia, con el apoyo del SNV y de la Fexpocruz, llevado a cabo el 1° de octubre de 2010<sup>14</sup>. Un resumen de ello se refleja en los siguientes cuadros:



## COMPORTAMIENTO DEL ACTOR COMUNITARIO

En este cuadro se aprecia que la demanda reiterativa del actor comunitario es el acceso a capital, maquinaria y equipos. Muestra, además, la continua debilidad en las capacidades de extracción de los productos de este actor, por lo que, a pesar de contar con el derecho propietario y de aprovechamiento exclusivo, llega mayormente sólo a comercializar su madera en tronca, los árboles en pie o tumbados y, en pocos casos, la venta de madera aserrada con escaso valor agregado al producto.

La comercialización de madera en tronca viene a constituirse en la venta del mismo derecho de aprovechamiento.

Sólo el caso aislado de la Comunidad Campesina Puerto Villazón se llega a ofertar madera para exportación aserrada y secada.

Las entrevistas realizadas muestran para las regiones de Ixiamas (en La Paz) y Filadelfia y Porvenir (en Pando), información coincidente con la reflejada por el cuadro. Es todavía normal que las comunidades vendan sus árboles en pie, pese a que algunas de ellas -sobre todo en Ixiamas- ya comercializan madera en rola o aserrada, bien sea con el apoyo de aserraderos portátiles o comprando servicios a la misma empresa que les comprará la madera.

OFERTA Y DEMANDA DEL ACTOR COMUNITARIO			
RAZÓN SOCIAL	ACTOR	OFERTA	DEMANDA
Asociación Forestal Indígena de Lomerío (AFIL)	Comunario indígena	Madera en tronca y aserrada. Servicios (inventarios, PGMF, censos, POAF, aserrío).	Compradores de madera en tronca y aserrada. Créditos. Equipos y maquinaria (transporte y transformación).
Asociación de Indígenas Silvicultores de Urubichá	Comunario indígena	Maderas blandas en tronca y semiduras y duras aserradas.	Inversionistas. Servicios de maquinaria.
Empresa Forestal Indígena Comunitaria Ayoreo de Zapocó	Comunario indígena	Un POAF de 1000 hectáreas aprobado en la ABT; madera en tronca.	Compradores, Crédito, Equipos, maquinaria y vehículos para aprovechamiento y transformación.
OFC Curuvare	Comunario indígena	Venta árbol en pie.	Mantenimiento de camino. Servicios financieros, compradores.
Comité Intercomunal Forestal de la Provincia Velasco (COINFO)	Comunario Campesino	Sólo indica especies.	Capital Operativo y de inversión, Vehículos para rodeo y transporte. Servicios financieros.
Comunidad Campesina Puerto Villazón	Comunario campesino	Madera para exportación (aserrada y secada) y de construcción aserrada.	Camiones y maquinaria forestal preferiblemente contra pago de madera.
OFC Cosorio Palestina	Comunario indígena	Madera en rola puesto a pie de tocón cortado y despuntado.	Compradores que posean maquinaria para la extracción del producto.
OFC Aguara	Comunario	Madera árbol en pie, puesto tocón, puesto en rodeo.	Apertura y mantenimiento de camino, compradores.

Fuente: 5° Encuentro Social de Negocios de la Madera.

### COMPORTAMIENTO DEL ACTOR EMPRESARIAL (Concesionario y no concesionario)

Los datos reflejan que el actor empresarial, bien sea que tenga o no acceso al aprovechamiento forestal mediante derechos concesionarios reconocidos, requiere más materia prima -lo que reafirma su alta capacidad de acceso a mercados y demanda de sus productos-, y traduce sus demandas buscando ofertas con poco o nada de valor agregado, tal como árboles en pie, madera

en rola o simplemente áreas de manejo de otros actores. El actor mantiene su trabajo mayormente enfocado al nivel de exportación y sus ofertas muestran su aporte y capacidad de dar mayor valor agregado a los productos forestales, respecto a lo cual puede notarse que la oferta más modesta de este actor alcanza a la más ambiciosa del actor comunitario.

OFERTA Y DEMANDA DEL ACTOR EMPRESARIAL			
RAZÓN SOCIAL	ACTOR	OFERTA	DEMANDA
Guzmar Amazónica S.R.L.	Empresarial	Madera aserrada, decking, madera de exportación.	Madera en tronca puesta en aserradero. Compra manejos forestales. Madera aserrada.
Industria Maderera Petunos S.R.L.	Empresarial	Parquet, entablonado y decking, mercado local y exportación.	Maderas en rola, árboles en pie (manejos) de especies duras.
Industria Maderera San Luis S.R.L.	Empresarial	Madera aserrada secada en horno.	Madera en troncas o árbol parado con manejo forestal por el Bajo Paraguá.
Agua Servi	Empresarial	Joint Venture con productores de madera para darle valor agregado al producto (aserrado, secado, fabricación de partes y piezas y otros para exportación).	
Industria Forestal Cimal IMR S.A.	Concesionario Empresarial	Chapas, terciados, pisos y muebles de madera.	Troncas varias especies blandas, semiduras y duras.
Agrobeans S.R.L.	Empresarial	Paneles laminados finger joint. Decking. Vigas laminadas finger joint. madera aserrada.	Manejos forestales para realizar la explotación de la madera.

Fuente: 5° Encuentro Social de Negocios de la Madera.



## COMPORTAMIENTO DE LAS AGRUPACIONES SOCIALES DEL LUGAR (ASL)

El cuadro muestra un grado intermedio en relación a los dos actores descritos anteriormente (comunitarios y empresariales) respecto al valor agregado que se da al producto para su venta. Las ASL reflejan necesidades similares al actor comunitario respecto a maquinaria y equipo de extracción y transporte del producto.

Es importante notar que solamente una de las cuatro ASL detalladas en el cuadro ha logrado concluir todos los trámites exigidos en el marco de la Ley 1700 y sus normas conexas, hasta la otorgación de la concesión forestal y aprobación del correspondiente PGMF.

De otra de estas ASL no se tienen datos, por lo que podría tratarse de una solicitud reciente.

Las otras dos ASL cuentan con el Programa de Concesiones aprobado por el Ejecutivo; sin embargo no se les ha llegado a otorgar la concesión forestal correspondiente y han accedido finalmente a los beneficios del aprovechamiento del bosque mediante la aprobación de Plan General de Manejo Forestal condicionados a la regularización de sus concesiones.

Una de las ASL que participan del encuentro, no figura en las nóminas de las instituciones públicas que realizan o realizaron seguimiento a los trámites de las

ASL, por lo que bien podría tratarse de una organización de reciente creación, cuyos trámites probablemente se encuentren en las etapas iniciales de competencia municipal.

En consecuencia, tres de las cuatro ASL que ofertan productos forestales maderables para la venta en este evento (de alcance internacional), no tendrían derechos forestales vigentes, ni la posibilidad de ejercer los otorgados anteriormente de forma condicionada, a la fecha de dichas ofertas (1° de octubre de 2010), lo que muestra que las limitaciones que impiden legalmente el ejercicio, otorgamiento o regularización de derechos forestales a este actor, no han logrado apartarlos en la realidad del negocio forestal, que continúa su curso normal.

Si bien no se cuenta con datos oficiales respecto al grado de informalidad, las entrevistas realizadas en noviembre de 2010 permiten afirmar que el movimiento de madera continúa su curso sin que se muestren mejoras en los mecanismos de control; con todo ello, perciben un incremento de la informalidad en desmedro de los intereses de quienes aprovechan el bosque al amparo de los instrumentos legales correspondientes.

OFERTA Y DEMANDA DEL ACTOR ASL			
RAZÓN SOCIAL	ACTOR	OFERTA	DEMANDA
ASL 6 de octubre	ASL	Madera en trozas. Madera aserrada. Muebles en especial camas y puertas.	Equipos y maquinarias de extracción de madera con financiamiento.
ASL El Boqui	ASL	Madera de varias especies.	Compradores.
ASL El Cedro	ASL	Madera en general. Postes de luz, postes de alumbrado y trabajos a pedido. Durmientes en todas sus medidas.	Maquinaria de carpintería, rodeo. Compradores de madera. Maquinaria para extraer y transportar la madera.
ASL Santa Ana	ASL	Diferentes especies de madera, tanto en tronca como en tablas. Se exporta madera de las especies que se pide.	Maquinaria de extracción y transformación.

Fuente: 5° Encuentro Social de Negocios de la Madera.



## EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS NORMAS DEL SECTOR FORESTAL

### *Ley Forestal 1700 (1996)*

Promulgada el 12 de julio de 1996, la Ley 1700 regula el aprovechamiento de los recursos forestales en el país. Declara a los bosques y tierras forestales como bienes de dominio originario del Estado, sometidos a competencia del gobierno nacional, y se reconoce además que el manejo sostenible y protección de los bosques y tierras forestales son de utilidad pública e interés general de la nación.

### *Decreto 24453 reglamentario de la ley 1700 (1996)*

Aprobado el 21 de diciembre de 1996, establece un marco institucional con competencias y atribuciones claramente definidas, además de la asignación de ingresos financieros porcentuales por concepto de aprovechamiento forestal y desmonte a favor de las instituciones que forman parte de dicho marco institucional.

### *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006)*

Promulgada el 28 de noviembre de 2006, modifica la Ley 1715 (Ley INRA), y aunque mantiene en su esencia el marco institucional establecido, incorpora un cambio fundamental que afecta a la implementación del régimen forestal establecido en la Ley 1700, al señalar que el destino exclusivo de todas las tierras fiscales disponibles, actuales y futuras, es la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no tengan tierras o que las posean insuficientemente (considerando calidad y cantidad).

### *Decreto Supremo 29215, reglamentario de la Ley 3545 (2007)*

El Decreto de 2 de agosto de 2007 diferencia las tierras fiscales

disponibles de las no disponibles, consignando en la segunda categoría a aquellas que han sido otorgadas en concesión forestal mientras éstas se encuentren vigentes, por lo que este tipo de derechos forestales otorgados hasta la promulgación de la Ley 3545 (2006) no se ven afectados. Sin embargo, se cierran las posibilidades de delimitación de nuevas Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) y otorgamiento de nuevas concesiones forestales.

La medida descrita implica también la eliminación de las posibilidades de distribución de tierras a particulares bajo la modalidad de adjudicación ordinaria<sup>15</sup>; sin embargo esta figura no ha sido eliminada de la Ley 1715

por la Ley 3545, e incluso su procedimiento se contempla en el nuevo Reglamento agrario aprobado por D.S. 29215 (2007), probablemente a fin de aplicarlo respecto a superficies menores o en áreas que no se consideren aptas para su dotación a comunidades. La medida anula las posibilidades de aplicar el derecho de compensación de áreas a concesiones forestales afectadas por el proceso de saneamiento.

Otras modificaciones relevantes son la inclusión de la causal de conservación de la biodiversidad para la expropiación de tierras a comunidades (en caso de uso no sostenible de la tierra) y el incumplimiento total o parcial de la



Función Económica y Social como causal de reversión, estableciéndose ésta como un procedimiento aplicable a propiedades saneadas, en cualquier momento a partir de los 2 años de emitido el Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento, determinación que va dirigida a la recuperación de tierras de medianos y grandes propietarios precisamente para su dotación a favor de comunidades.

***Decreto Supremo 0071 sobre la Autoridad de Bosques y Tierras (2009)***

Emitido el 9 de abril de 2009 crea la nueva Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), encargándole la administración y control de los recursos forestales y tierras, con las atribuciones de las Superintendencia Forestal y Superintendencia Agraria, a las que reemplaza.

***Decreto Supremo 29643 sobre la Organizaciones Forestales Comunitarias (2008)***

El Decreto del 16 de julio de 2008 tiene por objeto reconocer, normar y promover las actividades a ser desarrolladas por las Organizaciones Forestales Comunitarias (OFC), y define a las mismas como Comunidades Campesinas o Indígenas que realizan actividades en áreas de propiedad colectiva de vocación forestal, participando en base al consenso de sus miembros en procesos productivos de manejo, industrialización y comercialización de productos maderables y no maderables bajo gestión exclusivamente comunitaria.

El Decreto establece una serie de incentivos para promover el manejo integral del bosque por las OFC, tales como el apoyo financiero a través del Programa SUSTENTAR, del Banco de Desarrollo Productivo y otras entidades de financiamiento, el acceso a beneficios de fomento para la



implementación de Planes de Gestión Integral del Bosque y el acceso a capacitación y orientación técnica por parte del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF). De la misma manera, el Decreto establece la posibilidad de constituir en garantía, para acceder a financiamiento orientado al desarrollo de actividades forestales, el volumen forestal aprovechable definido en los Planes de Manejo a ser aprobados por la ABT.

***Directrices de la ABT (2008)***

La ABT establece, mediante Resoluciones Administrativas, dirigidas a reglamentar aspectos fundamentales como el registro de OFC (Directriz SF-IDS No. 002/2008), la elaboración de Planes de Gestión Integral del Bosque (Directriz SF-IDS No. 003/2008) y la celebración y registro de contratos (Directriz SF-IDS No. 001/2008).

***Decreto Supremo 0726 de Autorizaciones Transitorias Especiales (2010)***

El Decreto del 6 de diciembre de 2010 dispone la transformación automática de las concesiones de recursos naturales, entre otras, otorgadas hasta tal fecha, en

Autorizaciones Transitorias Especiales, ello a fin de adecuarlas al ordenamiento legal vigente. Por mandato constitucional, las concesiones sobre recursos naturales –entre ellas las forestales– deben adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico.

***Ley 071 de los Derechos de la Madre Tierra (2010)***

Promulgada el 21 de diciembre de 2010, la ley define la indivisibilidad de los seres vivos y la naturaleza como partes que conforman la madre tierra, a la que se le reconoce el carácter legal de sujeto colectivo de interés público. Se establece además la prohibición de mercantilizar los sistemas de vida (que incluyen plantas, animales, microorganismos, otros seres y su entorno), ni los procesos que los sustentan, y se establece que los mismos tampoco podrán formar parte del patrimonio privado de nadie.

Esta Ley ha sido sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional para su presentación en la Cumbre del Cambio Climático en Cancún, en una versión más resumida que la que se habría trabajado por el gobierno en coordinación con el equipo técnico de las organizaciones sociales del llamado “Pacto de Unidad”<sup>16</sup>.



NOTAS

1. Artículo 56 de la Constitución Política del Estado.
2. En estos logros es innegable el apoyo de la cooperación internacional mediante la ejecución de diversos programas y proyectos forestales.
3. Mediante D.S. 0637 de 15 de septiembre de 2010 se crea la Empresa Azucarera San Buenaventura – EASBA como Empresa Pública Nacional Estratégica. El ingenio azucarero se instalaría en una parte del área revertida a la ex concesión forestal PROINSA; el resto de la superficie que formaba parte de esta concesión ha sido objeto de conflictos por parte del Pueblo Indígena Takana y la Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde (FESPAI), que se disputan el derecho preferencial de asentamiento en el área.
4. Ambas iniciativas van en contra de criterios básicos de conservación de

bosques, pero son abiertamente apoyadas por el Gobierno Nacional, pese a los impactos ambientales negativos que podrían causarse por las dinámicas económicas que conllevan estas actividades.

5. Para ello se requiere imprescindiblemente la modificación del Código de Comercio.
6. Análisis Situacional Rápido del Sector Forestal en Bolivia. Mónica Castro Delgadillo, ASDI, 2010.
7. Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones, Documento Técnico 78/1999, Anthony Stocks, Bolfor, 1999.
8. Según Anthony Stocks, Bolfor, 1999, estas causas (excepto el saneamiento) se originan en la escasez de especies valiosas en las áreas, los bajos precios de las otras especies existentes, los altos costos de producción, la ilegalidad y la posibilidad de acceder a los recursos forestales vía TCOs de forma más económica.

9. En “La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas” (2010) se establece que habrían certificado 987.177 hectáreas para 197 barracas a nivel nacional; y en “Pando: Tierra saneada con la reconducción comunitaria” (s/f) señalan como superficie certificada 557.587 hectáreas, sin indicar a favor de cuántas barracas, en el departamento de Pando.
10. Pando: Tierra Saneada con la Reconducción Comunitaria. INRA (s/f).
11. La Resolución Administrativa ABT No. 472/2010 de 10 de noviembre de 2010 es la última que se ha emitido al respecto y autoriza “el acceso transitorio para recolección de castaña en el Norte Amazónico de Bolivia para la zafra 2010-2011, a aquellos usuarios tradicionales que hayan obtenido el permiso de recolección transitorio en la pasada gestión, toda vez que los mismos ya hubieran cumplido con los requisitos establecidos en la Directriz Técnica No. 01/2009 referida al procedimiento de acceso transitorio para recolección de castaña a usuarios tradicionales en el Norte Amazónico de Bolivia”.
12. Aunque comprando mayormente servicios a altos precios a la misma Empresa que le comprará la madera.
13. En el Análisis Situacional Rápido del Sector Forestal en Bolivia (Mónica Castro Delgadillo, ASDI, 2010) se menciona que la fuente de financiamiento del sector en esta etapa (2006-2010) proviene de los actores económicos y de la cooperación internacional, en mayor grado de ésta última, inversamente a lo que ocurría en la anterior etapa.
14. <http://www.cfb.org.bo>.
15. De acuerdo a los artículos 126 y 131 del D.S. 29215, la adjudicación ordinaria tiene por objeto constituir a título oneroso, derecho de propiedad sobre Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias, en tierras fiscales afectadas a esta modalidad de distribución.
16. Conformado por la CSUTCB, CNMCIQB BS, CSCIB, CONAMAQ y CIDOB.



DIRECTOR: JAVIER GÓMEZ AGUILAR.

AUTOR: TEXTO ELABORADO EN BASE AL ESTUDIO “ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR FORESTAL” DE LA CONSULTORA DEL CEDLA YAMILA LÓPEZ.

CUIDADOS DE EDICIÓN: WALTER ARTEAGA, GABRIEL TABERA. DISEÑO Y ARMADO: MILTON INIGÜEZ.

Tel: 591 (02) 2412429 / 2413223  
 Fax: 591 (02) 2414625 / Casilla 8630  
 Av. Jaimes Freyre 2940 / La Paz - Bolivia  
 Sitio Web: [cedla@cedla.org](http://www.cedla.org)  
 E-mail: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)

Esta publicación se elaboró gracias al apoyo de Rights and Resources Initiative (RRI)

