



REPÚBLICA DE BOLIVIA



MDRayMA

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS BOSQUES



POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS BOSQUES

DRA. SUSANA RIVERO GUZMÁN

MINISTRA DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE

LIC. JUAN PABLO RAMOS MORALES

VICEMINISTRO DE BIODIVERSIDAD, RECURSOS FORESTALES Y MEDIO AMBIENTE

LIC. OMAR EMILIO ROCHA OLIVIO

DIRECCION GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

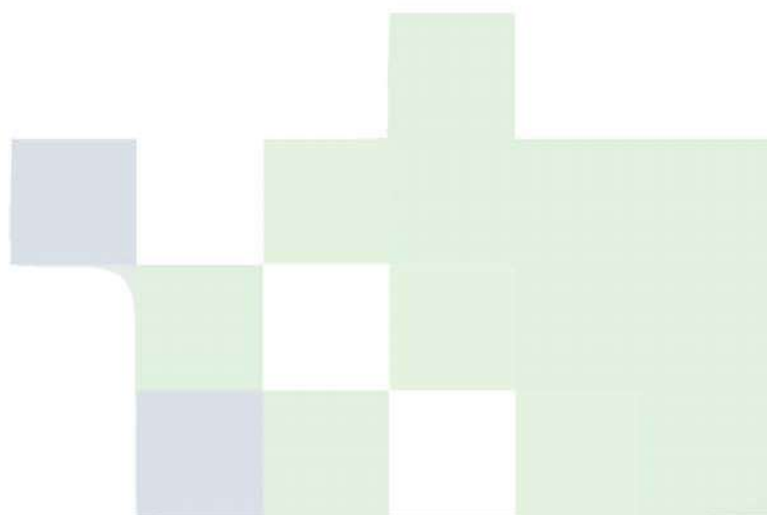
ING. JAIME VILLANUEVA CARDOZO

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS FORESTALES

ING. LUÍS BELTRAN REYES

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

MDRAyMA - 2008



Presentación

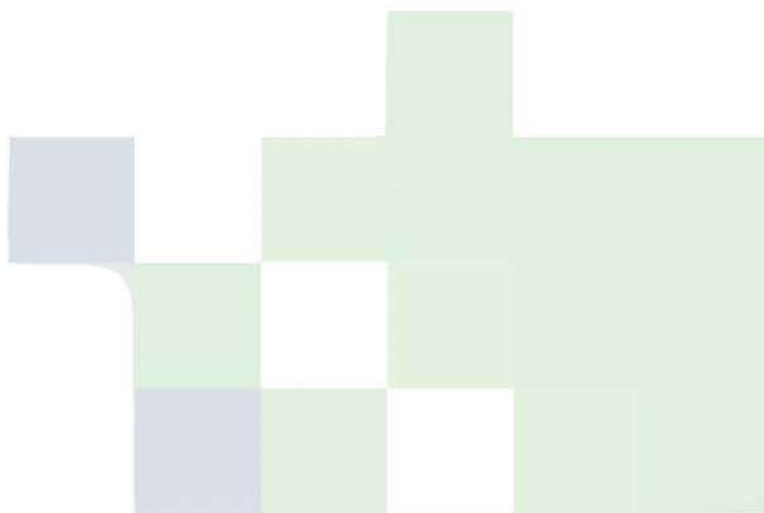


La política nacional para la gestión integral de los bosques, constituye una propuesta del Gobierno Nacional para reconducir el proceso forestal boliviano, a partir del reconocimiento de las funciones múltiples de los ecosistemas forestales: para generar riqueza que contribuya al desarrollo económico nacional, reducir la pobreza de las poblaciones que dependen de los recursos del bosque y proporcionar servicios ambientales locales y globales.

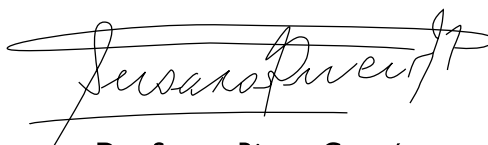
La gestión integral de los bosques no sólo debe suponer aprovechar de manera sustentable los múltiples productos del bosque, sino también valorar las culturas y las prácticas de los diferentes usuarios que dependen en diferente forma de estos recursos, especialmente de los pequeños productores y comunidades indígenas, agro-extractivistas y campesinas. En ese sentido, esta propuesta apuesta por la consolidación del manejo comunitario del bosque, pero también impulsa decididamente la participación del conjunto de los actores forestales en su aprovechamiento integral. Como resultado de la implementación de esta política se busca avanzar hacia un sistema más plural de manejo de los bosques con mayor control social, donde los beneficios de su aprovechamiento se distribuyan de manera más equitativa entre los actores forestales y donde el Estado adopte acciones más activas en la gestión integral de los bosques.

Esta política es el resultado de un proceso colectivo de discusión entre el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA) y la Superintendencia Forestal (SF). Asimismo, se han recuperado criterios obtenidos en eventos realizados durante los años 2007 y 2008 con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y sus organizaciones miembros, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Asociación Forestal Indígena (AFIN) y la Comisión Indígena de Recursos Naturales (CIRN) del CIDOB.

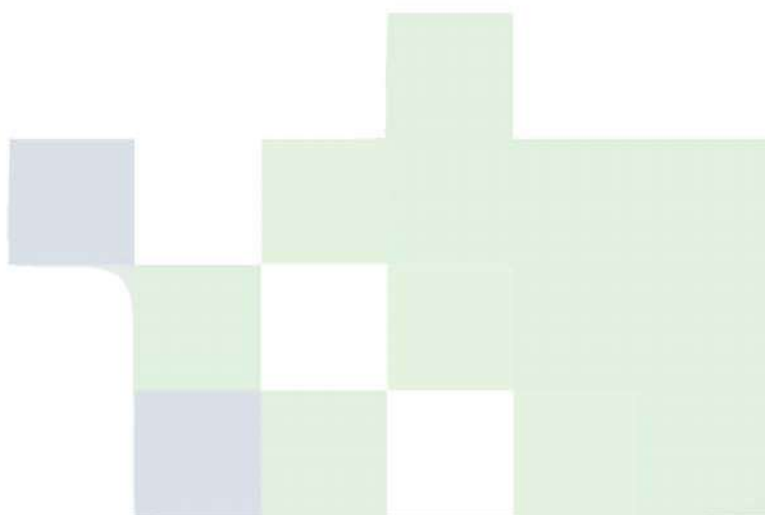
Finalmente, algunas instituciones y proyectos han apoyado activamente en este proceso de reflexión, con la convicción de que es necesario dar pasos decididos hacia la gestión integral de los bosques que favorezca al bienestar de los actores forestales, especialmente de los más pobres, y que ayude a conservar los bienes y servicios ambientales que proporcionan los mismos, para reducir además los riesgos del cambio climático.



Entre éstos se pueden destacar el Proyecto ForLive, el Programa de Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana (PROMAB) y el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Especial reconocimiento en este proceso de reflexión merece la contribución del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).



Dra. Susana Rivero Guzmán
Ministra de Desarrollo Rural, Agropecuario y
Medio Ambiente



Índice de Contenido

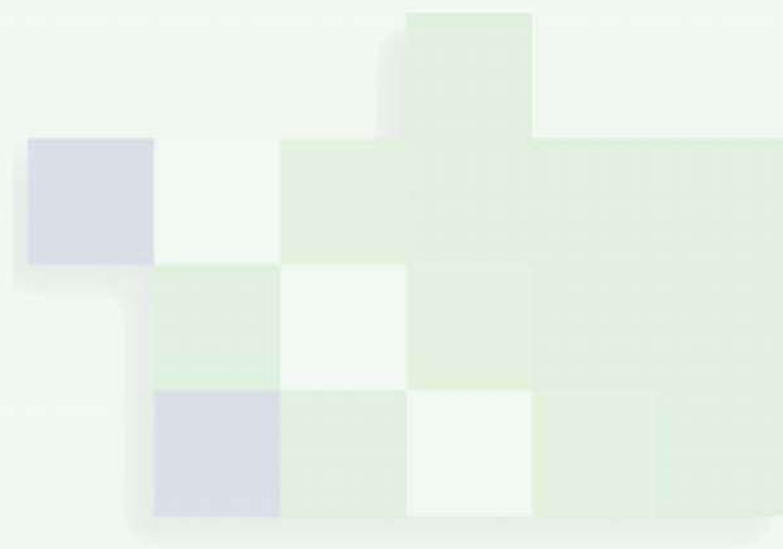


MDRAYMA

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

I. LA SITUACIÓN FORESTAL ACTUAL	11
1. Bolivia: un país predominantemente forestal	11
2. La importancia de los recursos del bosque	12
3. Los derechos forestales de los actores	14
4. Las crecientes amenazas sobre los bosques	16
5. Los avances con el actual régimen forestal	17
6. Los problemas del régimen forestal vigente	18
II. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE BOSQUES	22
1. La nueva visión de la política	22
2. Principios de la política	24
3. Objetivo general de la política	24
III. LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORIZADAS	25
1. Efectivizar la gestión compartida de los bosques	25
2. Reducir las presiones que amenazan a los bosques	26
3. Consolidar una economía forestal competitiva e incluyente	27
4. Ampliar la contribución de los bosques a los medios de vida	28
5. Promover la conservación y restauración forestal	30
6. Desarrollar procesos de innovación para el manejo de bosques	31

IV. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	33
1. Criterios para la aplicación de las acciones	33
2. Condiciones para el cumplimiento de la política	34
V. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA FORESTAL	36
1. En la promoción de la gestión integral de los bosques	36
2. En el monitoreo y la fiscalización forestal	38
3. En la investigación y asistencia técnica forestal	38






INTRODUCCIÓN

Esta propuesta se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, el mismo que se propone erradicar la desigualdad social y la exclusión que oprime a la mayoría de la población boliviana, a partir de un proceso de desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo y, al mismo tiempo, la construcción de una nueva sociedad y un Estado plurinacional y comunitario basado en la reciprocidad y solidaridad, la relación armónica con la naturaleza y una visión holística de la realidad. Además, el Plan Nacional de Desarrollo propone la transformación del patrón de desarrollo primario exportador hacia una matriz productiva integral y diversificada que descansa en la generación de mayor valor agregado y con mayor control y participación ciudadana. En esta propuesta, el Estado adquiere un rol más activo como promotor y protagonista del desarrollo nacional que se basa en la consolidación de una economía rural plural: pública, mixta y privada-comunitaria.

En esta propuesta de desarrollo se reconoce el papel estratégico de los bosques.

Los bosques cumplen múltiples funciones y, por lo mismo, ellos tienen un papel estratégico no sólo para el desarrollo nacional y el bienestar de las poblaciones locales sino también para la continua provisión de servicios ambientales. Estas funciones son importantes tanto en las regiones tropicales y sub-tropicales de nuestro país, donde los recursos forestales son abundantes, como en las regiones de altiplano y valles donde los bosques son más escasos. Los bosques proporcionan medios de vida y empleo para un número diverso de actores forestales y contribuyen a la generación de ingresos económicos. Ellos también son parte integral del territorio que hace posible el desarrollo social y cultural de las poblaciones que habitan en el bosque o en sus áreas circundantes. Además, los bosques proporcionan una diversidad de servicios ambientales que son importantes no sólo en el ámbito local (como protección de las fuentes de agua y conservación de suelos), sino también en el nivel global (como almacenamiento de carbono y protección de la biodiversidad). Finalmente, los bosques tienen funciones importantes en la mitigación de los crecientes riesgos del cambio climático y en los esfuerzos de adaptación de las poblaciones a esos cambios.

Pese a su importancia, los bosques han sido permanentemente amenazados por la deforestación y degradación forestal, las que tienden a crecer exponencialmente a lo largo del tiempo. Estas presiones no solamente amenazan a los bienes y funciones ecológicas de los bosques, sino también a los medios de vida de las poblaciones que dependen de los recursos forestales. Aunque la deforestación tiende a contribuir al desarrollo económico y a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, ella es inapropiada e insostenible principalmente cuando afecta bosques de alto valor para la producción forestal o conservación de la biodiversidad, cuando se desarrolla en suelos frágiles y poco aptos para la agricultura, y cuando amenaza los medios de vida y la cultura de las poblaciones locales que dependen de los recursos del bosque. Hasta ahora, poco se ha hecho para detener la deforestación inapropiada y las intervenciones de aprovechamiento forestal no sustentable, así como para contrarrestar los efectos negativos para los bosques resultantes de una visión agrarista del desarrollo rural.

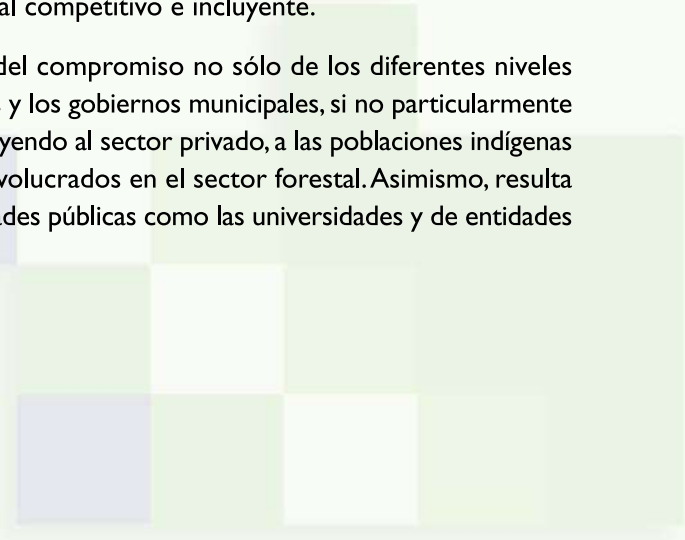


Actualmente, estamos ante el desafío de revertir las amenazas y presiones que se ejercen sobre los bosques y los problemas surgidos de la implementación del régimen forestal vigente, pero sobre todo para transitar hacia la gestión integral de los bosques. Para esto se requiere de acciones inmediatas para conciliar objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento económico, valoración económica y conservación de la biodiversidad, que considere el reconocimiento de la gestión social de los bosques, la valoración de los saberes tradicionales y la importancia de los procesos de innovación en la gestión integral de los bosques. Este desafío es facilitado por el hecho de que el país todavía cuenta con importantes recursos forestales, existen experiencias para planificar y manejar de forma sustentable los bosques y se tienen avances en la certificación forestal. Además se dispone de lecciones aprendidas sobre las dificultades y oportunidades surgidas de la puesta en marcha del régimen forestal vigente y sobre cómo se podría encarar una gestión forestal más integral con inclusión social.

La propuesta de avanzar hacia la gestión integral de los bosques es parte constitutiva del Plan para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal” del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), que es el instrumento para poner en marcha el mandato del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Este plan ministerial considera que la “Revolución Forestal” debe avanzar hacia el manejo integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad, pasando de una visión agrarista del desarrollo rural hacia otra visión que reconozca la importancia de los bosques. Esta nueva visión otorga al Estado un rol protagónico no sólo en garantizar el cumplimiento de la normativa forestal sino también en la definición de políticas y acciones que apoyen a los diversos actores forestales para lograr el manejo integral y sustentable de los bosques y la provisión de servicios ambientales en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Los objetivos de esta política de gestión integral de los bosques se orientan a lograr un mayor desarrollo económico forestal, la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad de las poblaciones que dependen de los bosques, la manutención de los bienes y servicios ambientales del bosque y la mejora en las capacidades para enfrentar los crecientes riesgos provenientes del cambio climático. En ese marco, la política para la gestión integral de los bosques propone estrategias y líneas de acción que permitirán mejorar cualitativamente el régimen forestal actual, ya que no se reduce al manejo de los productos maderables del bosque sino que toma en cuenta las múltiples funciones que cumplen los bosques para el desarrollo y el medio ambiente. Entre los fundamentos de esta visión está el manejo plural de los recursos del bosque, la integralidad y sustentabilidad del manejo forestal, y el desarrollo forestal competitivo e incluyente.

Avanzar en la gestión integral de los bosques requerirá del compromiso no sólo de los diferentes niveles de gobierno, incluyendo al gobierno central, las prefecturas y los gobiernos municipales, si no particularmente de la contribución de los diferentes actores forestales incluyendo al sector privado, a las poblaciones indígenas y campesinas, proveedores de servicios y otros grupos involucrados en el sector forestal. Asimismo, resulta de fundamental importancia la contribución de otras entidades públicas como las universidades y de entidades privadas e instituciones promotoras del desarrollo.



I. LA SITUACIÓN FORESTAL ACTUAL



I. Bolivia: un país predominantemente forestal

Bolivia ocupa el sexto lugar en extensión de bosques tropicales en el mundo y el quinceavo en cobertura boscosa¹.

Alrededor de un 80% del total de las tierras forestales del país se encuentra en las tierras bajas y el 20% remanente son tierras forestales dispersas en el altiplano y valles interandinos donde todavía existe vegetación primaria. La superficie forestal fue estimada en 53,4 millones de hectáreas en 1993 (48,6% del territorio nacional)², aunque estimaciones más recientes sugieren que estaría en los 46 millones de hectáreas³.

Unas 41,2 millones de hectáreas han sido clasificadas como Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), de las cuales 28,1 millones de hectáreas pueden ser destinadas a uso forestal sin restricciones y 2,3 millones de hectáreas con

1 FAO. 2005. Global Forest Resources Assessment. Progress towards Sustainable Forest Management. Forestry Paper No. 147. Rome, Italy.

2 MDSMA. 1995. Memoria explicativa: Mapa forestal. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Recursos Naturales, La Paz.

3 Killeen, T., V. Calderon, L. Soria, B. Quezada, M. K. Steininger, G. Harper, R. Solórzano, and C. J. Tucker. 2007. Fifty years of land-use change in Bolivia: exponential growth and no change in sight. *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 7:600-606.

restricción⁴. El resto se encuentra dentro de áreas protegidas. Las superficies con plantaciones son reducidas, estimándose en 27.000 hectáreas, sobre todo localizadas en los valles⁵. Además, Bolivia es uno de los países más diversos del mundo, con números muy altos de especies, de plantas vasculares y aves⁶.

Los bosques concentran abundantes recursos, tanto maderables como no maderables, con mayor riqueza en los bosques tropicales en relación a los bosques andinos. La abundancia de especies para la producción de madera en el trópico oscila entre las 240 a 303 especies en seis diferentes formaciones forestales⁷ y estos bosques contienen importantes recursos no maderables tales como plantas medicinales, frutos, fibras, raíces y proteína animal, entre otros. Lamentablemente, estos recursos han sido escasamente estudiados y cuantificados. Por su parte, los bosques andinos tienen un limitado potencial para el aprovechamiento forestal, áreas reducidas y alta fragmentación⁸, aunque esos bosques son depositarios de recursos no maderables y contribuyen con valiosos servicios ambientales. Cerca del 60% de los bosques andinos han sido intervenidos de alguna manera y el 77% de estos bosques se encuentran en un estado de conservación que va de regular a crítico⁹.

Una gran parte de los bosques tropicales bolivianos han sido intervenidos a través de la extracción forestal selectiva y algunos han sido severamente degradados, sobre todo en las áreas próximas a los caminos. Lamentablemente existe poca información sobre cuál es la condición del bosque en los diferentes ecosistemas forestales. Las especies como la mara, roble y cedro han sido casi agotadas, principalmente por el abuso de prácticas de extracción selectiva debido a su alto valor comercial, generando un elevado riesgo en su capacidad de regeneración natural. En parte, debido a lo anterior, la tendencia actual es que especies menos valiosas y más abundantes, han pasado a integrar la lista de especies más aprovechadas¹⁰. Pese a la disponibilidad de productos no maderables, únicamente se aprovechan comercialmente unos pocos, destacando la castaña¹¹.

2. La importancia de los recursos del bosque

Los bosques tienen múltiples funciones. Ellos proporcionan alimentos y medios de vida para las poblaciones que viven dentro o cerca de las áreas forestales (por ejemplo, ellos proveen proteína animal, alimentos, medicinas,



- 4 Cf. D.S. 26075, de febrero 2001, declarando Tierras de Producción Forestal Permanente.
- 5 CFB. 2000. Elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Forestal de Bolivia. Borrador del Capítulo de Diagnóstico de la Situación Actual. Cámara Forestal de Bolivia, Santa Cruz, Bolivia.
- 6 Ibsch, P. y G. Merida. 2003. Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación. FAN. Santa Cruz, Bolivia.
- 7 Dauber, E. R., A. Guzmán, y J. R. Terán. 1999. Potencial de los bosques naturales de Bolivia para producción forestal permanente. Superintendencia Forestal, Santa Cruz, Bolivia.
- 8 Rham, P. d., y C. v. Dam. 2005. Bosque nativo en el mundo campesino andino. COSUDE-INTERCOOPERATION, PROBONA, Quito, Ecuador.
- 9 Ibsch, P. L., N. V. Araujo, y A. L. Carretero. 2002. Mapa de los bosques nativos andinos de Bolivia: memoria explicativa. FAN-PROBONA, La Paz.
- 10 SF. 2007. Informe Anual 2006. SIRENARE, Superintendencia Forestal, Santa Cruz, Bolivia.
- 11 Marshall, E., K. Schreckenber, and A. C. Newton. 2006. Commercialization of non-timber forest products: Factors influencing success. Lessons learned from Mexico and Bolivia and policy implications for decision-makers. Cambridge, UK: PNUMA, WCNC.

fibras, materiales de construcción, leña, etc.), y con ello ofrecen la necesaria protección para que las poblaciones que dependen de ellos no sean extremadamente pobres y puedan satisfacer necesidades básicas de consumo. Además ellos constituyen una fuente importante de empleo y de ingresos para las comunidades y productores que usan los recursos forestales —primarios o transformados— para comercializarlos en los mercados. Los bosques también generan importantes rentas económicas para el Estado. Adicionalmente, ellos proveen una diversidad de servicios ambientales que son importantes en el ámbito local (como reguladores de la cantidad y calidad del agua, y la conservación de los suelos), y en el ámbito global (como almacenamiento de carbono y protección de la biodiversidad)¹².

Los bosques generan una importante dinámica económica que contribuye a la generación de ingresos y empleo para las poblaciones locales, los que no son visibles en las estadísticas y, por lo mismo, esa su contribución tiende a pasar desapercibida. Aunque solo unos pocos productos forestales no maderables (PFNM) son importantes en los mercados —como la castaña— son diversos los productos que las comunidades indígenas y agroextractivistas aprovechan de los bosques, lo que los hace depender en alto grado de los recursos del bosque. Otros grupos sociales, como las poblaciones originarias campesinas, pequeños productores y poblaciones peri-urbanas, también precisan, aunque en menor grado, de los recursos forestales para satisfacer sus medios de vida¹³. Las comunidades andinas, donde los recursos forestales son más escasos y dispersos, dependen de los bosques para la extracción de plantas medicinales, y principalmente como fuente de energía a través de la leña, producción de carbón y construcción de viviendas.

La contribución formal de los bosques, o aquella que es visible para las estadísticas, es relativamente pequeña, alrededor del 3% del PIB, aunque éste dato captura principalmente la producción forestal de madera y castaña¹⁴. La participación del empleo formal forestal en la PEA nacional es también pequeña (4.1%). La pequeña contribución formal del sector forestal a la economía nacional se debe también a que casi la mitad del aprovechamiento maderable se desarrolla al margen de la ley y no hace parte de las estadísticas. En el 2005, el sector forestal (industria, aserraderos y barracas) generó a nivel nacional más de \$US 300 millones y 62.000 empleos¹⁵. Las exportaciones forestales de madera han tenido un comportamiento poco estable dependiendo de las oscilaciones de los mercados internacionales. En 1997 tuvieron una contribución de \$US 136 millones y el 2006 ésta ha sido de \$US 186 millones¹⁶.

En los últimos años se han desarrollado algunos procesos en la economía forestal. El primero está relacionado con el incremento del aprovechamiento de especies secundarias o alternativas y la incursión de esas especies en los mercados. El segundo es la expansión de las exportaciones de productos procesados que representan el 74% de las exportaciones forestales, con un notable crecimiento del valor de las exportaciones de castaña favorecido por el incremento de los precios internacionales de este producto. Además, algunas empresas forestales han tendido a integrar verticalmente sus actividades económicas y a invertir más en procesos de segunda transformación para mantener una posición ventajosa en los mercados internacionales y enfrentar las debilidades estructurales de competitividad del sector forestal boliviano principalmente por los altos costos de transporte y pobres prácticas empresariales¹⁷.

¹² Mery, G., R. Alfaro, M. Kanninen, and M. Lobovikov. 2005. Forests in the global balance: changing paradigms. IUFRO World Series Volume 17. Vienna, Austria: International Union of Forest Research Organizations (IUFRO).

¹³ Godoy, R., H. Overman, J. Demmer, L. Apaza, E. Byron, T. Huanca, W. Leonard, E. Perez, V. Reyes-García, V. Vadez, D. Wilkie, A. Cubas, K. McSweeney, and N. Brokaw. 2002. Local financial benefits of rain forests: comparative evidence from Amerindian societies in Bolivia and Honduras. In *Ecological Economics* 40 (2002) 397–409.

¹⁴ Jordan, C. B., B. S. Kernan, Y. M. Bihun, M. Dockry, R. Hilbruner, D. Hughell, D. Rumiz, and E. Salinas. 2002. Bolivia Country Analysis of Tropical Forests and Biological Diversity. ARD Inc., La Paz.

¹⁵ UPSA. 2006. Relevamiento Nacional de Información de Unidades Productivas del Sector Maderable en Bolivia” CFB, CAINCO, ASDI.

¹⁶ CFB. 2008. Anuario Estadístico Sector Forestal de Bolivia, Gestión 2006. Santa Cruz: Cámara Forestal de Bolivia.

¹⁷ Chávez, J. C., M. C. Delgadillo, D. L. Aliaga, y T. M. Rodríguez. 2003. Caso Bolivia. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible. Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. La Paz, Bolivia.

Las comunidades con recursos forestales todavía ocupan una posición marginal en la producción comercial de madera y castaña, aunque esto está tendiendo a cambiar. Aunque no existen datos confiables sobre cuál es la contribución de los usuarios forestales locales a la producción formal de madera, se estima que ésta habría sido de alrededor del 5% en 2002, incluyendo a las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), aunque sin considerar la madera proveniente de propiedades privadas la que tiende a crecer rápidamente. Desde 2005 los volúmenes autorizados de extracción en las propiedades privadas han superado a aquellos de las concesiones forestales¹⁸. La oferta de las comunidades agroextractivistas a la producción de castaña sería de alrededor un 30%, siendo la mayor parte recolectada en las barracas castañeras¹⁹.

3. Los derechos forestales de los actores

Diversos son los grupos sociales que se benefician de los recursos del bosque. Entre los diferentes usuarios locales están los pueblos indígenas, las comunidades agroextractivistas, de campesinos originarios y colonos, además de los grupos de productores de madera en pequeña escala organizados en Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs) y los usuarios locales informales. En la práctica resulta difícil estimar el número de usuarios locales forestales. Con fines referenciales, se estima que la población indígena fluctúa entre 180.000 a 220.000 personas²⁰, la población de las comunidades agroextractivistas del norte amazónico se estima en unas 30.000 personas y la de áreas de colonización en 500.000 personas²¹. La población rural andina que depende de leña es de unas 600.000 personas. Esto hace que por lo menos un 40% de la población rural precisa en alguna medida de recursos forestales.



Los datos anteriores excluyen a los zafreros de castaña, poblaciones de zonas peri-urbanas que usan regularmente algún tipo de recursos forestales y campesinos originarios del trópico. Además, existen 60 ASLs calificadas con un número aproximado de 1.600 socios (aunque no todas han accedido a una concesión) y otras 34 ASLs con 590 socios no han sido calificadas. Debido a las dificultades del proceso de formalización de los antiguos “motosierristas” bajo el esquema de las ASLs, todavía existe un número indeterminado de productores de madera de pequeña escala que se encuentran operando informalmente. Otros actores que se benefician de los recursos forestales son los propietarios de medianas y grandes propiedades agropecuarias.

18 Datos estimados con base en SF. 2003. Informe Anual 2002. SIRENARE, Santa Cruz, Bolivia.

19 Montero, L. y Poveda, P. 2003. Ser castañero: Cadena productiva y condiciones laborales de la industria de la castaña en Riberalta. CEDLA. La Paz.

20 Diez, A. y J. Riester. 1996. Etnia y territorio indígena. En Mihotek, K. (ed.), Comunidades, territorio indígena y biodiversidad en Bolivia. Santa Cruz, CIMAR.

21 Estimaciones con base en INE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

Existen otros grupos de usuarios que participan de la cadena de producción de la madera y/o de la castaña como los empresarios encargados de la primera y segunda transformación de madera y los beneficiadores de la castaña, entre los más importantes. Los empresarios forestales tienen acceso a la madera a través de diversas fuentes. Algunos han mantenido su acceso a recursos maderables en los bosques públicos a través de concesiones forestales con derechos de aprovechamiento de largo plazo y otros se aprovisionan de madera proveniente de tierras de comunidades indígenas, campesinas y de propiedades privadas. Por su parte, los productores barraqueros van a obtener derechos sobre los bosques públicos que utilizan a través de derechos de concesión de productos no maderables. De acuerdo a estimaciones recientes, el número total de unidades productivas en la actividad maderera en el país sería de unas 3.000, de las cuales el 80% son micro y pequeñas empresas, es decir aserraderos, carpinterías y barracas, lo que indica la importante dinámica que han adquirido las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs) en la economía forestal boliviana²².

El acceso a los recursos forestales de los grupos antes mencionados ha ido cambiando en el tiempo, principalmente como resultado de los cambios realizados en la legislación de tierras y forestal, y por las disputas en torno a los derechos agrarios y forestales entre diferentes grupos, las que ha tendido a agudizarse por la creciente escasez en la disponibilidad de tierras fiscales. Entre los cambios más importantes destaca la conversión de los antiguos contratos de aprovechamiento forestal a un régimen de concesiones forestales, la entrega de concesiones a ASLs dentro de las áreas definidas como áreas forestales de reserva municipal (AFRM) y el reconocimiento de derechos sobre la tierra y bosques a pueblos indígenas básicamente en Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a comunidades agroextractivistas. Además, se ha dado un proceso de expansión de las áreas destinadas a la protección, y el proceso de saneamiento de la propiedad agraria ha llevado a una ocupación más acelerada de los bosques públicos a través de vías legales e ilegales. Todo lo anterior ha desembocado en que una buena parte de los bosques tengan actualmente algún tipo de derecho ya sea agrícola, forestal y/o de conservación y que cada vez sean menores las áreas forestales que estarían disponibles como bosques públicos. Las superposiciones, aunque han disminuido con relación al pasado, todavía persisten y son difíciles de determinar.

Excluyendo las áreas de protección, la mayor parte de las tierras en el oriente están en manos de propiedades medianas y grandes (unas 47 millones de hectáreas), después le siguen las áreas tituladas y demandadas por pueblos indígenas (23 millones de hectáreas) y una menor proporción corresponde a las tierras ocupadas por la colonización (3,8 millones de hectáreas)²³. Los derechos forestales otorgados en tierras fiscales y privadas corresponden a unas 8.8 millones de hectáreas en 2006, las que están bajo manejo forestal sostenible. De éstas, unas 5 millones de hectáreas están en concesiones forestales, aunque están creciendo rápidamente las áreas bajo manejo dentro de TCOs (977 mil hectáreas), en propiedades privadas (1.5 millones de hectáreas) y comunidades campesinas (279 mil hectáreas). Las ASLs estarían manejando un área de bosques de poco más de 700 mil hectáreas²⁴. Como ya se anotó, la mayor parte del aprovechamiento de madera tiene lugar en las tierras bajas.

22 UPSA. 2006. Relevamiento Nacional de Información de Unidades Productivas del Sector Maderable en Bolivia'' CFB, CAINCO, ASDI

23 Estos datos siguen estimaciones realizadas por Balderrama, C. 2002. Estadísticas agrarias: tenencia de la tierra en Bolivia (1953-2002). Instituto Nacional de 23 Reforma Agraria, Embajada Real de Dinamarca-Programa Sectorial de Apoyo a los Pueblos Indígenas, La Paz.

24 SF. 2007. Informe Anual 2006. SIRENARE, Superintendencia Forestal, Santa Cruz, Bolivia.

4. Las crecientes amenazas sobre los bosques

Dos son las principales amenazas sobre los bosques y sobre los usuarios forestales locales. La primera es la presión de la deforestación incentivada por actividades agropecuarias y la segunda es la degradación forestal como resultado de la sobreexplotación con fines de extracción de madera. El avance acelerado y desordenado de la frontera agrícola sobre bosques públicos es producto de un



conjunto de causas por fuera del sector forestal. La deforestación ha sido estimulada por políticas de desarrollo de las exportaciones, que han alentado el crecimiento de la agricultura mecanizada, y por políticas de tierra que han estimulado la especulación de la tierra, además del avance de las migraciones hacia las áreas rurales de las tierras bajas debido a causas estructurales más complejas²⁵. La deforestación fue equivalente a un promedio de 1.506 km²/año en la década de los 90 y aumentó a 2.247 km²/año entre 2001-2004²⁶. Esta ha sido estimada en 3.072 km² en 2006²⁷. En ese año, de acuerdo a la Superintendencia Forestal el 87% de los desmontes no fueron autorizados.

La degradación forestal es en teoría limitada en las áreas donde se están aplicando prácticas de manejo forestal sostenible y tiende a ser bastante severa allí donde se realizan operaciones forestales ilegales sin aplicar prácticas de manejo. Las operaciones forestales ilegales no sólo compiten deslealmente con las operaciones forestales legales sino que tienen efectos negativos severos sobre los bosques. No está del todo claro quiénes son los grupos que se benefician de la ilegalidad, pero posiblemente son los grupos informales de madereros intermediarios (transportistas y rescatadores) quienes obtienen mayor ganancia que los propietarios de la madera quienes reciben precios poco ventajosos²⁸. No se conoce con precisión si el manejo forestal con planes de manejo estaría asegurando la conservación de los bosques a futuro puesto que estudios sobre la regeneración natural del bosque indican que las prácticas y prescripciones silviculturales exigidas actualmente no son suficientes para garantizar que la regeneración de las especies comerciales sea adecuada²⁹.

Los mayores impactos sobre los bosques y la biodiversidad tienen lugar en las propiedades medianas y grandes porque en ellas se tiende a convertir más rápidamente grandes superficies de tierras forestales a la agricultura y ganadería, lo que tiene efectos importantes sobre la fauna y, en algunos casos, producen una

25 Pacheco, P. 2006. Agricultural expansion and deforestation in Lowlands Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model. *InLand Use Policy* 23(3)205-225.

26 Killeen, T., V. Calderon, L. Soria, B. Quezada, M. K. Steininger, G. Harper, R. Solórzano, and C. J. Tucker. 2007. Fifty years of land-use change in Bolivia: exponential growth and no change in sight. *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 7:600-606.

27 Información procesada por la Superintendencia Forestal tomando en cuenta desmontes por encima de las 5,3 hectáreas. Información disponible en <http://sig.sforestal.gov.bo>.

28 Contreras-Hermosilla, A. 2001. Forest Law Compliance: An Overview. World Bank, Washington, DC.

29 Fredericksen, T. and B. Mostacedo. 2000. Regeneration of timber species following selection logging in a Bolivian tropical dry forest. *Forest Ecology and Management* 131:47-55. Ver también Dauber, E., T.S. Fredericksen, and Marielos Peña. 2005. Sustainability of timber harvesting in Bolivian tropical forests. *Forest Ecology and Management* 214 (2005) 294-304

rápida degradación de suelos, aunque en otros casos eso es atenuado por la introducción de actividades de cero laboreo. Los sistemas de producción practicados a pequeña escala ocasionan impactos menos severos en la conversión de bosques. Ellos usualmente permiten la regeneración del bosque secundario a través de barbechos y los impactos en los suelos van de moderados en las áreas donde predominan sistemas de corte y quema a altos allí donde se desarrollan actividades más intensivas³⁰. Las concesiones forestales, en general, han demostrado contener las presiones de conversión de bosques y ayudan al manejo forestal sustentable, pero tienen muy poco impacto social porque tienden a concentrar la generación y usufructo de la riqueza económica.

En resumen, tanto los pueblos indígenas como los productores agroextractivistas ocasionan menos efectos negativos en la biodiversidad, realizan una baja presión de conversión de bosques a usos agrícolas y no causan impactos severos en el deterioro de suelos por la práctica de una agricultura tradicional que intercala cultivos con ciclos de regeneración natural y sistemas agroforestales. Al mismo tiempo, aunque la colonización produce impactos mayores en la conversión de los bosques, ésta es menor a la que produce la agricultura y ganadería de mediana y gran escala. Las concesiones, como se mencionó, aunque favorecen las acciones de conservación y de manejo forestal sostenible, tienden a concentrar los mayores beneficios económicos del sector forestal. No obstante, el aprovechamiento forestal informal tiende a ser mayor en territorios indígenas y en áreas de pequeños productores, debido principalmente a la influencia de intermediarios madereros. La deforestación ilegal es severa en las medianas y grandes propiedades, práctica que también lleva a la extracción informal de madera que compite deslealmente con las fuentes de manejo forestal sustentable.

5. Los avances con el actual régimen forestal

Es conocido que el modelo forestal hasta antes de la aprobación de la Ley Forestal del año 1996 fue altamente ineficiente, corrupto y alentó la degradación forestal. La aprobación de la nueva Ley Forestal estuvo dirigida a cambiar ese orden de cosas. Ella promovió la conversión de los contratos de aprovechamiento forestal entonces vigentes a concesiones forestales y reconoció derechos exclusivos de aprovechamiento de sus recursos forestales a los pueblos indígenas dentro de sus tierras tituladas. Además de otorgar derechos sobre los bosques a los propietarios agrarios individuales y se permitió la creación de reservas forestales municipales para su entrega como concesiones a las ASLs. Así mismo, esta ley introdujo la obligatoriedad de realizar la planificación



del manejo forestal para el aprovechamiento comercial de la madera y cambió el sistema de cobro de la patente forestal, desde un sistema por volumen a otro por superficie, haciendo de esa manera más transparente el sistema de recaudaciones forestales.

30 Matsuzaki, S., Cabrera, W., Killeen, T., Cochrane, T.A., Hinojosa, E., Silva, L. C. d., Rojas, D., Elias, O., Patricia, S., Herrera, J., Titze, E., y Aguilera, A. 2005. Evaluación estratégica ambiental de la agricultura, ganadería, forestal y cuencas del Oriente boliviano. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz, Bolivia; Pacheco, P. 2006. Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación. UDAPE. La Paz, Bolivia (borrador no publicado).

Han sido evidentes los avances del actual modelo de gestión forestal respecto a lo que se tenía en el pasado porque promovió la ordenación forestal a través de la elaboración y aplicación de planes de manejo forestal, lo que además facilitó la expansión de la certificación forestal voluntaria (bajo el sistema FSC) al introducir estándares más exigentes para el manejo forestal³¹. Asimismo, disminuyó la corrupción en la recaudación de las patentes forestales y aumentó las rentas forestales para el Estado, aunque éstas fueron luego rebajadas significativamente. También, se avanzó en la democratización del acceso a los recursos forestales al reconocerse derechos sobre los bosques a propietarios individuales y colectivos. Sin embargo, la democratización del acceso a recursos del bosque para las comunidades ha sido más bien el resultado de la defensa territorial de las poblaciones indígenas sobre sus recursos forestales y de una historia de luchas por hacer reconocer y respetar sus derechos. El manejo forestal fue visto como una forma de hacer respetar esos derechos ante la invasión de terceros.

La Ley también introdujo cambios importantes en el sistema público forestal con la separación de las funciones normativas en el Ministerio competente, las de regulación, fiscalización y control en la Superintendencia Forestal (SF), y las de financiamiento para el desarrollo forestal en el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE), el que nunca funcionó. Adicionalmente, se avanzó en la descentralización de la gestión forestal mediante la transferencia de parte de las patentes forestales y la delegación de algunas responsabilidades a las prefecturas y gobiernos municipales. A las primeras se les delegó actividades de investigación y extensión y la elaboración de programas de restauración forestal, aforestación y reforestación, entre otras. Los gobiernos municipales recibieron funciones de inspección y control de las actividades forestales en sus jurisdicciones, de apoyo a las ASLs en la elaboración de sus planes de manejo, el registro de los recursos forestales y la protección de las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM). Los gobiernos municipales deberían establecer Unidades Forestales Municipales (UFM) para cumplir con las funciones forestales que le fueron transferidas.

6. Los problemas del régimen forestal vigente

Así como se dieron pasos importantes hacia el manejo sostenible de los bosques, el actual régimen forestal tiene un enfoque sesgado ya que está dirigido únicamente al manejo comercial y empresarial a gran escala de la producción de madera.



Los problemas de este modelo forestal están vinculados con el diseño de la actual legislación forestal y también con dificultades en su implementación. En lo que hace al diseño, el actual modelo ha olvidado la existencia de los bosques andinos y marginado a la economía extractivista del norte amazónico, uniformizando la diversidad forestal. Además, ignorado la existencia de prácticas múltiples de manejo forestal

³¹ Certificación Forestal Voluntaria (CFV). 2002. Case Study No. I. Bolivia's National Forest Certification Working Group. WWF.

—realizadas por las poblaciones indígenas y tradicionales— al promover solamente una lógica homogénea de uso comercial de madera para todos los usuarios del bosque y que debería aplicarse en todas las formaciones de bosques, dejando serias dudas sobre las posibilidades de regeneración de las especies maderables según las actuales prescripciones silviculturales. Esto ha llevado a que las normas forestales sean difíciles de cumplir, sobre todo para los pequeños productores y comunidades, y no se han establecido mecanismos de asistencia técnica y extensión forestal para que estos actores forestales puedan realizar una gestión integral eficiente de sus bosques.

No obstante de que el actual modelo normativo e institucional ha tenido la virtud de separar las funciones normativas, de las de regulación y control y proponer un sistema de financiamiento³², sus principales dificultades están en que el financiamiento del sistema institucional descansa en las patentes de aprovechamiento forestal y cada vez más en las patentes de desmonte, lo que está generando un incentivo perverso y negativo sobre la fiscalización y el control forestal, haciendo que las actividades de monitoreo y control realizadas por la Super Intendencia Forestal sean altamente dependientes del desempeño del sector forestal maderero y, más aún, de la conversión de bosques³³. Otro problema es que no se han desarrollado mecanismos institucionalizados para la revisión y ajustes de las regulaciones forestales a lo largo del tiempo lo que ha impedido que se cuente con normas forestales mejor ajustadas a las necesidades de actores y regiones.

Así mismo, el régimen forestal ha considerado escasamente las prácticas tradicionales de manejo de los bosques e impuesto prácticas homogéneas para el uso de los mismos, con un sesgo hacia el aprovechamiento empresarial de la madera a gran escala, además que no ha contribuido a crear condiciones institucionales y de mercado para que las poblaciones locales puedan desarrollar la producción comercial de los bosques en condiciones ventajosas y competitivas. Sin embargo, aunque el régimen forestal vigente fue desarrollado inspirado en las empresas madereras empresariales, también ha motivado una mayor inserción, sobre todo de las comunidades indígenas, a una lógica de uso comercial de la madera pero sin prepararlas adecuadamente para competir en esos mercados. En los hechos, esto está llevando a erosionar el uso integral del bosque en algunos territorios indígenas, a reducir el capital natural de las comunidades y en algunos casos a erosionar su capital social, así como a debilitar las capacidades, el conocimiento y las prácticas tradicionales de gestión forestal local.

En la práctica, el régimen forestal vigente ha contribuido al aumento de las exportaciones de productos forestales procesados, pero los beneficios de ese crecimiento han quedado capturados únicamente por unas pocas empresas mejor articuladas a esos mercados, excluyendo a las comunidades que difícilmente pueden penetrar en esos mercados. Además, esas empresas no promueven procesos de integración horizontal para beneficiar a los otros usuarios del bosque. Pero los problemas no sólo se originan en que los usuarios del bosque no tienen acceso a los mercados de la madera porque no están en condiciones de cumplir con las regulaciones burocráticas que imponen los planes de manejo forestal, sino porque tampoco están en condiciones de acceder a servicios forestales de forma oportuna y eficiente en los mercados locales para hacer manejo forestal y existen muchas limitaciones para acceder a recursos financieros y tecnológicos, o establecer alianzas comerciales estratégicas. Esto ha llevado a que progresivamente algunas comunidades se vinculen a los mercados de manera informal lo que resulta en una subvalorización de sus recursos y reducción drástica de los beneficios que pueden obtener por su madera.

32 Contreras, A., y M. T. Vargas. 2001. Dimensiones Sociales, Ambientales y Económicas de las Reformas en la Política Forestal de Bolivia. Washington DC: Forest Trends, Center for International Forestry Research.

33 Jordan, C. B., B. S. Kernan, Y. M. Bihun, M. Dockry, R. Hilbruner, D. Hughell, D. Rumiz, and E. Salinas. 2002. Bolivia Country Analysis of Tropical Forests and Biological Diversity. La Paz: ARD Inc.


Los planes de manejo forestal exigidos en el actual sistema tampoco garantizan que se estén implementando prácticas de manejo forestal sustentable siendo que se han detectado altos índices de ilegalidad en el aprovechamiento dentro de operaciones con manejo, además que está aumentando la oferta de madera de áreas sin manejo. Ello se genera por la falta de un control efectivo de la procedencia de la madera, por rendimientos maderables que han sido generalizados en un valor referencial que está fuera de la realidad, por el creciente tráfico de certificados forestales de Origen (CFOs), y otras prácticas ilegales no sancionadas, lo que ha multiplicado los delitos forestales. Además, una gran parte de la madera proviene de desmontes ilegales que raramente son penalizados y ayudan a financiar la conversión de bosques y justificar la posesión de la propiedad agraria incluso dentro de las áreas clasificadas como TFPF. Las redes ilegales se alimentan en importante grado de la madera de las comunidades indígenas, campesinas y de agroextractivistas que tienen dificultades para seguir las normas forestales y para competir en los mercados de madera. En muchas zonas de bosques andinos, las comunidades originarias también sufren el saqueo predatorio de las maderas duras de sus bosques para la producción de leña y carbón por informales.

El problema mayor, sin embargo, es que el modelo institucional no ha creado las condiciones apropiadas para que los usuarios forestales, sobre todo los más desfavorecidos, puedan tener acceso a financiamiento excepto por el FONABOSQUE que nunca funcionó. Además, el sistema no ha contemplado la necesidad de desarrollar los servicios forestales, principalmente para los usuarios locales que estaban ingresando hacia un sistema regulado de manejo de bosques. Los servicios que se requieren tienen relación con servicios para mejorar los eslabonamientos y competitividad del sector forestal (por ejemplo, para el desarrollo de mercados y acceso a tecnologías adaptadas), servicios para desarrollar las capacidades técnicas, organizacionales y gerenciales de las comunidades, así como servicios para mejorar las operaciones forestales en el monte (tumbado, arrastre, transporte y aserrío). En este sentido, todo el sistema institucional ha sido establecido para fortalecer el sistema de comando y control del aprovechamiento de la madera, pero el apoyo para el desarrollo forestal ha quedado librado a la voluntad de la cooperación internacional y ONGs.

La descentralización forestal que se ha implementado en Bolivia ha sido una descentralización incompleta porque las decisiones más significativas para la administración de los recursos forestales han permanecido en el nivel central, y se ha avanzado poco en la delegación de responsabilidades a prefecturas y municipalidades, y menos aún a las organizaciones forestales comunitarias, que en muchos casos cumplen el papel de verdaderos gobiernos locales con funciones importantes en la ordenación, planificación y aprovechamiento en el acceso, usufructo y manejo de los recursos del bosque (maderables y no maderables), y de la fauna silvestre³⁴.

Lamentablemente los gobiernos municipales en general han mostrado poco interés en los bosques y han tenido un papel bastante ambiguo en la gestión forestal dependiendo de la importancia de los bosques y de las relaciones de poder que existen en el nivel municipal. Por su parte, las prefecturas que hasta hace poco consideraron a lo forestal como secundario en sus planes de desarrollo y, por lo mismo, en sus propuestas de inversión, gradualmente empiezan a considerarlo como un sector estratégico para el desarrollo. Tanto las prefecturas como los municipios han co-participado de las patentes forestales, pero la mayor parte de esos recursos no han sido invertidos en el sector forestal, y han sido desviados hacia otras actividades, debilitando por lo mismo la gestión forestal regional y local. No obstante, en el presente, una de las mayores dificultades para avanzar hacia una adecuada gestión forestal de tipo integral está en la poca armonización de las visiones de desarrollo forestal que existen en los diferentes niveles de gobierno, y en la falta de orientaciones estratégicas claras en relación a las inversiones públicas que se orientan para apoyar el desarrollo forestal.

34 Pacheco, P. 2005. Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. Santa Cruz, Bolivia: CIFOR, IDRC.



Una de las piezas claves en el sistema institucional forestal para avanzar en mejoras progresivas del manejo integral y sustentable de bosques que ha sido marginada tiene relación con la investigación forestal básica y sus vínculos con el desarrollo de un sistema de innovación forestal. Existen aspectos de investigación forestal que permitirían ajustar el manejo forestal que no han sido priorizados como la investigación sobre regeneración natural de especies, estudios de las propiedades físico-mecánicas de las maderas de diferentes formaciones forestales, y otras. Además, se necesita mayor conocimiento sobre las posibilidades de integración del manejo de productos maderables y no maderables, además de las funciones ecológicas del bosque. Estos conocimientos son fundamentales para el desarrollo de un sistema de innovación forestal para apoyar el manejo y transformación de productos forestales maderables y no maderables, y asegurar la provisión de servicios ambientales del bosque.

Finalmente, en el modelo institucional forestal se ha ignorado completamente a las organizaciones forestales comunitarias. Lo anterior se inspiró en la premisa errónea que la unidad mínima de gestión forestal local es el gobierno municipal, lo que indirectamente ha llevado a desconocer el hecho de que las formas tradicionales de gobierno local juegan un papel importante en la gestión forestal porque son ellas, con algunas diferencias, las que efectivamente ejercen el control territorial de los bosques y pueden contribuir hacia una mejor gestión forestal. Es cierto, sin embargo, que se han realizado algunos avances para promover el control social de las comunidades a través de acuerdos específicos logrados entre municipios y comunidades promovidos por la Superintendencia Forestal, aunque mayores avances se han realizado en algunas comunidades de la región andina. No obstante, al no existir una clara regulación sobre las modalidades de participación social en el control, estas acciones respondieron a necesidades inmediatas no normadas pero ejecutadas con iniciativa de la entidad reguladora.

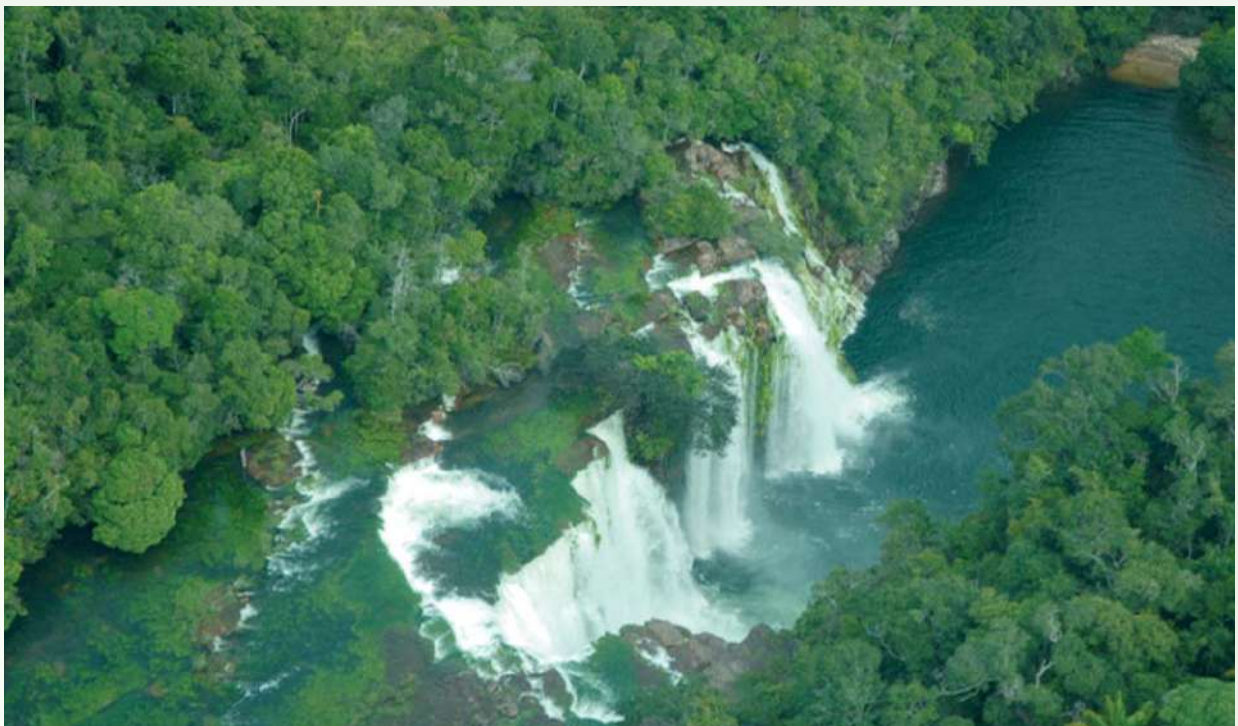
II. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE BOSQUES

La nueva visión política

La nueva visión para la gestión integral de los bosques, que constituye el fundamento de esta nueva política de bosques, articula estrechamente el desarrollo forestal basado en principios de desarrollo integral, plural, sustentable, competitivo e incluyente.

Esta propuesta reconoce de manera explícita que los bosques cumplen múltiples funciones, no sólo facilitando recursos materiales que proporcionan medios de vida para la población local, y constituyendo espacios que hacen posible su desarrollo cultural, sino como ecosistemas que proveen importantes recursos para el desarrollo económico y la generación de riqueza, así como para la provisión de servicios ambientales.

Esta política de bosques estimula sistemas plurales de gestión de los bosques porque valoriza las prácticas diferenciadas y heterogéneas de gestión forestal del conjunto de las organizaciones forestales comunitarias locales, recuperando y fortaleciendo sus conocimientos tradicionales para el aprovechamiento de los bosques. En esta dirección, impulsa normas más flexibles para el manejo de los bosques basadas en el fortalecimiento de las organizaciones forestales y de sus capacidades para desarrollar y consolidar procesos organizativos y normativos para el manejo forestal.



Fundamentos de la Política

Promueve un sistema plural de gestión de los bosques

- Valora la institucionalidad y prácticas locales en los sistemas de manejo de los bosques.
- Incentiva sistemas de gestión más democrática, participativa y descentralizada de los bosques.
- Valora los conocimientos tradicionales y promueve la adopción de nuevas tecnologías.

Reafirma el manejo integral y sustentable de los bosques

- Incentiva prácticas ordenadas de manejo integrado del bosque (de madera y de productos forestales no maderables incluyendo bienes y servicios).
- Facilita el manejo sustentable del bosque a través de sistemas de aprovechamiento de bajo impacto ambiental.
- Estimula la conservación de los servicios ambientales del bosque (locales y globales).

Estimula el desarrollo forestal competitivo e incluyente

- Fomenta el desarrollo competitivo de complejos productivos forestales.
- Promueve modelos de negocios incluyentes basados en el desarrollo del manejo forestal comunitario.
- Enfatiza una visión territorial del desarrollo económico y de la conservación forestal.

Valora el papel de los bosques para enfrentar el cambio climático

- Prioriza actividades de mitigación que ayudan a reducir las presiones sobre los bosques.
- Desarrolla acciones que mejoran la capacidad de adaptación, sobre todo de los más pobres.

Es una propuesta que estimula el manejo sustentable de los recursos del bosque porque promueve el aprovechamiento de dichos recursos de tal forma que se garantice su regeneración futura, asegurando el resguardo de los ecosistemas naturales y de la calidad ambiental. Aunque la madera tiende a dominar el manejo forestal, esta propuesta promueve el aprovechamiento de madera estimulando su integración con el aprovechamiento de productos forestales no maderables (PFNM).

Es una propuesta que promueve el desarrollo forestal competitivo facilitando el desarrollo de la infraestructura productiva, recursos financieros y servicios que permitan la obtención de los mayores beneficios posibles en los mercados internos y externos. Además, estimula la transformación, industrial y artesanal, de los productos del bosque, promoviendo la formación de complejos productivos forestales en los territorios con potencial forestal. Finalmente, es una propuesta que favorece un desarrollo incluyente, estimulando que los beneficios económicos de la producción y transformación forestal se distribuyan más equitativamente entre los actores forestales.

Principios de la política

Los principios en los que se basa la política para la gestión integral de los bosques son:

- Seguridad jurídica de los derechos de aprovechamiento forestal.
- Respeto de la institucionalidad comunitaria en la gestión forestal.
- Innovación técnica y valorización de los conocimientos tradicionales.
- Acceso equitativo a los beneficios de los recursos del bosque.
- Planificación y zonificación territorial de la vocación de uso del suelo.
- Manejo integral y sustentable de los bosques bolivianos.
- Apoyo en la provisión de alimentos para la seguridad alimentaria.
- Una institucionalidad pública forestal fortalecida.
- Industrialización y generación de valor agregado en el uso forestal.
- Manutención de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales.

El principal objetivo de la nueva “Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques” es el de impulsar el bienestar del conjunto de los usuarios del bosque, principalmente de los más pobres, mejorar la contribución de los bosques al desarrollo económico con una distribución más equitativa de los beneficios económicos, y garantizar la conservación de los bosques para asegurar la provisión de los bienes y servicios ambientales de los mismos, además de mejorar la contribución de los bosques en la mitigación y adaptación a los crecientes riesgos del cambio climático.

Objetivos estratégicos

Social: '20 Asegurar los medios de vida provenientes de los recursos forestales para las poblaciones que dependen de los recursos del bosque, como una vía para mejorar la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza y seguridad alimentaria, buscando igualar las oportunidades de las mujeres y los jóvenes en el acceso a los beneficios del bosque.

Económico: '20 Ampliar la contribución de los bosques al desarrollo económico a través del fomento a la transformación primaria y secundaria de productos forestales (mediante procesos artesanales e industriales), y la valoración de los recursos forestales y servicios ambientales de los ecosistemas forestales, garantizando una redistribución justa de los beneficios económicos para el conjunto de los actores forestales.

Político: Desarrollar una gestión participativa, democrática y descentralizada de los recursos forestales con la participación activa de los diferentes niveles de gobierno y de los actores forestales, sobre todo de las comunidades indígenas, campesinas y agroextractivistas.

Conservación: Asegurar la conservación y el manejo integral y sustentable de los ecosistemas forestales para garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales locales y globales, además de contribuir a la conservación de la biodiversidad y enfrentar los efectos negativos del cambio climático.

III. LINEAS DE ACCION PRIORIZADAS

Las líneas de acción prioritizadas en la Política de Gestión Integral de los Bosques y sus principales instrumentos de implementación se presentan a continuación:

I. Efectivizar la gestión compartida de los bosques

Enfatiza el manejo de los recursos forestales mediante la adopción de una perspectiva de gestión compartida de los bosques entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, basada en mecanismos democráticos y descentralizados. El manejo de los bosques transita de una visión exclusiva de comando y control que involucra a los diferentes niveles de gobierno (central, departamental y municipal) a otra donde se promueven las capacidades de los actores para la gestión forestal, incluyendo la valoración, planificación, ordenación, monitoreo y control, principalmente desarrollando las capacidades y destrezas de las organizaciones comunitarias originarias, indígenas y campesinas. Esto permitirá avanzar hacia un sistema más plural en la gestión de los bosques, reconociendo las prácticas locales diferenciadas de manejo forestal y mejorando el control del manejo forestal sustentable mediante la promoción más activa del control social, en combinación con sistemas más modernos de monitoreo forestal.



Esta línea de acción se implementará mediante los siguientes mecanismos:

- *Fortalecer la institucionalidad pública forestal:* apoyando el desarrollo en los diferentes niveles de gobierno (central, departamental y municipal) en sus capacidades de planificación, formulación de planes y programas de desarrollo armonizados con esta Política Nacional. El fortalecimiento de la Superintendencia Forestal (SF) para el monitoreo, fiscalización y control del manejo forestal con el apoyo de los diferentes niveles de gobierno. La puesta en marcha del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) para la promoción del desarrollo forestal, y el impulso a los sistemas de innovación forestal con el liderazgo del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF).
- *Modernizar los sistemas de monitoreo forestal:* con la finalidad de mejorar las tecnologías y capacidades de la Superintendencia Forestal para efectivizar el monitoreo de la deforestación y otros cambios de uso del suelo, de las intervenciones en el bosque para el aprovechamiento forestal maderable, del transporte de madera por el territorio nacional y de la incidencia de los incendios forestales. Los sistemas de monitoreo constituyen una herramienta fundamental para avanzar en la planificación, ordenación, y control del manejo forestal.
- *Adecuar las normas y procedimientos para efectivizar la sanción del delito forestal:* mediante la revisión de los procedimientos legales e institucionales para mejorar la identificación de infractores, la ejecución efectiva de las penas, avanzar hacia un sistema de sanciones agravadas y contar con procesos sancionadores más ágiles.
- *Revisar y ajustar el valor de las patentes forestales:* revisar el valor de la patente forestal dando cumplimiento a lo establecido en la legislación forestal vigente considerando la base mínima establecida que aplica sobre el área aprovechable de la concesión y la variación de los precios referenciales de productos forestales en estado primario. Revisar el sistema de pago de la patente forestal de no maderables, así como los montos aplicables en el sistema de multas progresivas y acumulativas por infracciones en la conversión no autorizadas de bosques.
- *Desarrollar procesos de auto-gestión forestal comunitaria:* mediante la puesta en marcha de manera progresiva y optativa de procesos locales de auto-regulación y control del manejo forestal, que sean reconocidos por las normas forestales, para estimular una mejor gestión social del bosque en las tierras y territorios ocupados por comunidades indígenas, campesinas y agroextractivistas, a través del reconocimiento de sus formas tradicionales de planificación, manejo y control de sus bosques y de los múltiples recursos que ellos contienen. Estos procesos serán impulsados con la estructuración de una red de promotores forestales comunitarios.

2. Reducir presiones que amenazan a los bosques.

Las amenazas sobre los bosques, principalmente las originadas en la expansión desordenada de la frontera agrícola, ponen en riesgo la conservación de los recursos forestales y de la biodiversidad y requieren de acciones urgentes para enfrentarlas.



Las principales causas todavía residen en la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra que favorece la conversión de bosques, en los beneficios económicos de los usos no forestales de la tierra, en la todavía alta especulación por la tierra de medianos y grandes propietarios y en la demanda por tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Aunque parte de la deforestación se justifica por sus fines económicos y sociales, mucha de esa deforestación es inapropiada porque se produce sobre suelos con vocación predominantemente forestal, amenaza ecosistemas vulnerables y pone en riesgo medios de vida de poblaciones locales. En ese sentido, es preciso contar con los mecanismos para detener la deforestación inapropiada.

Entre los mecanismos para reducir la presión sobre los bosques están:

- *Efectivizar la ejecución de penas, sanciones agravadas y procesos sancionadores ágiles:* para penalizar los desmontes ilegales o sin autorización efectuados en tierras forestales de propiedades privadas, mediante la revisión de las sanciones y procesos sancionadores a la conversión de bosques no autorizada ocurriendo sobre todo en las tierras clasificadas como TFPF y en aquellas otras áreas donde se amenace la conservación de ecosistemas forestales vulnerables. Adicionalmente se ratifica que el desmonte ilegal para justificar la Función Económica-Social (FES) de la propiedad agraria es causal de reversión y/o expropiación según corresponda.
- *Establecer un sistema de monitoreo ambiental rural:* con la finalidad de acompañar la verificación del cumplimiento de la FES en las propiedades agrarias que haga posible determinar el cumplimiento de las normas ambientales, y los pasivos ambientales acumulados, y establecer compromisos de los propietarios agrarios para la restauración de cortinas rompevientos, bosques ribereños y las servidumbres ecológicas afectadas por los usos agropecuarios de la tierra.
- *Establecer un catastro nacional de bosques públicos:* que permita la identificación de los bosques públicos, su categoría de uso, los derechos otorgados en esos bosques, y las presiones actuales sobre los recursos contenidos en los bosques públicos, además de establecer los mecanismos para el monitoreo de la condición de esos bosques, y su potencial para la producción forestal y provisión de servicios ambientales. Los bosques públicos bajo derechos de concesión deberán someterse al sistema de auditorías forestales definido en la Ley Forestal.
- *Efectivizar el ordenamiento y zonificación territorial:* priorizando los niveles departamental y municipal, revitalizando para ello los procesos de planificación participativa territorial en el nivel local, con énfasis en las zonas donde existe mayor presión sobre los recursos naturales en la perspectiva de asegurar el cumplimiento de la vocación de uso del suelo y la protección de los ecosistemas vulnerables.

3. Consolidar una economía forestal competitiva e incluyente

El desarrollo de complejos productivos forestales dentro de una visión de gestión territorial amplia permitirá mejorar los niveles de competitividad en la producción forestal y construir una economía forestal más incluyente, integrando además el manejo de los recursos forestales a una perspectiva más amplia de manejo integrado de recursos naturales. Esto supone desarrollar, de forma simultánea y progresiva en un territorio determinado, una serie de intervenciones que permitan dinamizar el conjunto de las potencialidades de los bosques impulsando negocios justos e incluyentes entre los actores privados, las organizaciones forestales comunitarias y el Estado. Además, se estimularán procesos de transformación e industrialización de los recursos naturales renovables con diferentes procesos de conexión horizontal y vertical de la producción.

Los principales mecanismos para implementar esta línea de acción son:

- *Establecer polos forestales con una perspectiva de complejos productivos:* que permitan en territorios específicos la concentración de acciones de planificación, ordenamiento forestal e inversión pública en infraestructura

y equipamiento para el desarrollo de cadenas de valor incluyendo alianzas entre los actores forestales privados con el Estado. Establecer acciones complementarias para: promover la integración vertical y horizontal de las operaciones forestales, compartir información estratégica y favorecer la formación de empresas integradoras que agrupen tanto a comunidades como a productores individuales para elevar su competitividad.

- *Mejorar las capacidades de aprovechamiento y procesamiento primario y secundario:* mediante la instalación de centros de acopio y procesamiento primario y secundario en sociedad entre los actores forestales y el Estado, y la provisión de servicios integrales forestales con el apoyo del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF). Estos centros contribuirán al desarrollo de mercados forestales más transparentes y la mejora de los procesos de intermediación comercial, y llevarán a reducir los costos de mercadeo y otros costos de transacción, y mejorar los procesos de coordinación y negociación entre actores. También se facilitará el acceso a financiamiento para los usuarios forestales locales, y para la pequeña y mediana industria forestal, y las unidades artesanales a través de líneas de crédito establecidas en el Banco de Desarrollo Productivo (BDP).
- *Modernizar y ampliar la capacidad de transformación forestal:* destinada a mejorar los procesos de transformación secundaria de la madera, sea industrial o artesanal, mediante la provisión de crédito productivo e incentivos fiscales que contribuyan a la generación de mayor valor agregado. En este esfuerzo, también se impulsará la constitución de empresas públicas estratégicas en el sector forestal con la creación de la Empresa Forestal Boliviana (para productos maderables) y la Empresa Bio-Bolivia (para productos no maderables). También se promoverá el establecimiento de empresas mixtas en alianza con grupos asociados de productores forestales.
- *Mejorar las capacidades de los servicios técnicos forestales:* fortaleciendo la capacidad de gestión y desempeño de los prestadores de servicios técnicos y forestales que permitan mejorar la calidad de los servicios técnicos forestales y profesionales, en coordinación con el INIAF, con la finalidad de articular de manera más eficiente la oferta y demanda por servicios técnicos forestales especializados. También se movilizará la capacidad de las comunidades forestales en la provisión horizontal de servicios.
- *Apoyo para la identificación y acceso a mercados:* mejorando la penetración de esos productos en los mercados internos y externos a través del apoyo a centros de formación en productos diferenciados y nuevos procesos de transformación primaria y secundaria, definición de normas y estándares de calidad para mejorar la calidad de los productos forestales, el desarrollo de sistemas de información de precios y mercados y apoyo a ferias internacionales y ruedas de negocios forestales. Además se promoverán vínculos con los programas públicos de viviendas populares y otros.

4. Ampliar la contribución de los bosques a los medios de vida

Es importante lograr que los bosques mejoren su contribución en la satisfacción de necesidades de subsistencia, la seguridad alimentaria y la salud y el bienestar económico de las poblaciones locales de indígenas, agroextractivistas, campesinos y pequeños productores forestales que dependen en algún grado de los recursos del bosque a través del manejo forestal y el uso sustentable de los recursos de la biodiversidad. Esto mediante el fortalecimiento de sistemas de gobierno efectivos de sus tierras y territorios, el desarrollo de iniciativas productivas de base forestal, de capacidades para administrarlas eficientemente y para vincularse en mejores condiciones en los mercados y establecer alianzas con otros actores forestales vinculados a la producción forestal. Adicionalmente, es preciso preparar las condiciones para que los usuarios locales puedan obtener beneficios económicos de los mecanismos emergentes para la compensación de servicios ambientales del bosque y sobre todo de los

provenientes por deforestación evitada (conocido como REDD)³⁵.

Las principales prioridades de esta línea de acción son las siguientes:

- Ampliar y mejorar el acceso de comunidades a tierras forestales: como condición para consolidar el manejo comunitario de los bosques, incluyendo a comunidades indígenas, agroextractivistas y de pequeños productores y otros actores locales. Por una parte, se apoyará en la consolidación de las demandas en proceso y, por otra, se promoverá el establecimiento de asentamientos en tierras forestales definidos por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (No. 3545) desarrollando las capacidades de los pequeños productores y comunidades, y proporcionando los medios necesarios para la gestión integral de los bosques.
- Impulsar emprendimientos locales de manejo de bosques: apoyar las iniciativas de comunidades indígenas, agroextractivistas y campesinas en el manejo integrado de sus bosques (de productos forestales maderables y no maderables) a través de transferencia de recursos financieros no reembolsables. Para este propósito se establecerá un fondo nacional con recursos concurrentes del nivel central que trabajará en colaboración con los niveles prefecturales y municipales.
- *Estimular el fortalecimiento de capacidades en las comunidades:* relacionadas con la organización y sistemas de gobierno territorial, acuerdos locales para el manejo de bosques, capacidades de valoración de los recursos del bosque y de monitoreo y control en su aprovechamiento. Especial énfasis se hará en desarrollar iniciativas y capacidades para el manejo integrado de los recursos forestales (maderables y no maderables). Adicionalmente se apoyará a la formación de promotores o gestores forestales comunitarios para mejorar la calidad de la gestión forestal local.
- *Promover la producción de mercados para recursos forestales no maderables:* mediante la implementación de acciones, en coordinación con la empresa estatal Bio-Bolivia, y emprendimientos privados innovadores, para desarrollar el mercado de Productos Forestales no Maderables enfatizando los productos con mayor potencial de generación de valor agregado y creación de empleos. Entre estas acciones se establecerá un sistema de información que facilite el comercio de Productos Forestales no Maderables, y el desarrollo de servicios de mercado para articular a los ofertantes con demandantes de Productos Forestales no Maderables.
- *Ampliar los beneficios obtenidos de los servicios ambientales del bosque:* con la finalidad de promover el diseño e implementación de mecanismos de compensación por servicios ambientales del bosque que sean inclusivos de los pequeños productores y comunidades rurales, incluyendo esquemas de deforestación evitada y mitigación del cambio climático a través de acciones de restauración de paisajes y reforestación. En esta línea se desarrollarán acciones para preparar a estos actores mejorando sus capacidades para la provisión y monitoreo de esos servicios en articulación con el mecanismo nacional de compensación por servicios ambientales, con el apoyo de las instituciones comprometidas con la agenda ambiental nacional.
- *Vincular el manejo forestal integral a los esfuerzos de seguridad y soberanía alimentaria:* para apoyar la provisión

35 REDD es el acrónimo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación.

de alimentos de poblaciones forestales vulnerables y complementar la oferta de alimentos para poblaciones peri-urbanas y urbanas que pueda constituirse en una fuente de ingresos para los actores forestales rurales. Contribuirán en esta dirección acciones para consolidar el acceso de los pobres rurales a recursos forestales y mejorar sus capacidades para el manejo de productos alimenticios no maderables y el desarrollo de sistemas agroforestales.

- *Apoyar la contribución de los bosques en la salud* de las poblaciones que viven dentro o cerca de los bosques, a través de apoyos específicos para la identificación de especies, el intercambio de conocimiento local y la investigación sobre plantas medicinales y su uso en sistemas populares de salud rurales y urbanos.

5. Promover la conservación y restauración forestal

Es urgente llevar adelante acciones diferenciadas para, por un lado, efectivizar la conservación de los bosques naturales por su mayor riqueza de biodiversidad, y por otro lado, hacer posible la puesta en marcha de dinámicas de recuperación y restauración de paisajes y ecosistemas forestales degradados por la mayor intervención humana. Esto se hace aún más urgente en vista de que son más notorios los impactos de la erosión genética de dichos ecosistemas. La rehabilitación de paisajes forestales busca promover un mosaico de usos del suelo impulsando prácticas diversas para restaurar las funciones de los bosques en el paisaje, la producción de bienes forestales y conservación de fuentes de agua. La conservación de bosques como la rehabilitación de paisajes forestales sólo puede ser posible a través de la colaboración entre el Estado con todos los actores que obtienen algún beneficio de los ecosistemas forestales.

- *Conservación de los bosques naturales y de los recursos de la biodiversidad:* apoyando la gestión territorial de responsabilidad compartida para las áreas protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). La gestión compartida constituye una modalidad innovadora de gestión de las áreas protegidas que descansa en alianzas entre el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) con las organizaciones sociales representativas (en el nivel local y nacional) de la población que habita en las áreas protegidas y en sus zonas de amortiguamiento, compartiendo con esas organizaciones la autoridad, la toma de decisiones y las responsabilidades respecto al conjunto de procesos inherentes a la gestión de las áreas protegidas, principalmente en los ámbitos político – normativo, de fiscalización y control social, técnico – operativo, y administrativo – financiero.
- *Restauración de paisajes forestales degradados:* a través de iniciativas de responsabilidad compartida entre todos los niveles de gobierno y de los diversos actores que obtienen algún beneficio de los bosques (comunidades indígenas, colonos, pequeños productores de madera, concesionarios forestales y recolectores de productos no maderables), priorizando los bienes y servicios más importantes y las mejores vías para restaurarlos. Para ello se identificarán las experiencias de restauración en curso, se apoyarán dichos esfuerzos y ofrecerán tecnologías que sean apropiadas para las diversas situaciones locales y regionales.

- *Promover la expansión de plantaciones forestales:* mediante incentivos específicos para el desarrollo de plantaciones forestales en pequeñas y medianas propiedades individuales, y propiedades colectivas. Las plantaciones serán promovidas tanto con fines de restauración como con fines de producción forestal. Además se establecerán regulaciones para promover acuerdos productivos entre industrias de transformación con pequeños propietarios, además de incentivos para estimular a los industriales a combinar sus negocios forestales con materia prima y productos provenientes de bosques plantados, para optimizar el uso del recurso natural.
- *Promover la compensación de los servicios ambientales:* mediante la estructuración de un mecanismo de compensación por servicios ambientales que brindan los bosques garantizando: a) la mitigación de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), b) la protección de fuentes de agua, y c) la protección de los ecosistemas forestales y sus funciones ambientales de protección de la biodiversidad, conservación de suelos, belleza escénica, y otras. Los recursos financieros para la compensación de servicios ambientales, incluyendo los obtenidos por deforestación evitada, serán administrados por el FONABOSQUE.
- *Fortalecer la prevención, monitoreo y control de incendios forestales:* mediante el desarrollo de acciones agresivas que permitan la puesta en marcha de iniciativas concertadas y colaborativas entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones sociales locales de indígenas, campesinos y de productores rurales.

6. Desarrollar procesos de innovación para el manejo de bosques

Un componente fundamental para la gestión integral de bosques reside en el desarrollo de conocimientos sobre las posibilidades y restricciones de la gestión de los recursos forestales como resultado de las interacciones entre poblaciones y ecosistemas forestales y, con base en dichos conocimientos, identificar las oportunidades para la aplicación de procesos de innovación de prácticas y tecnologías para un mejor uso y manejo de los recursos forestales, en el que las necesidades económicas y sociales de los usuarios de los bosques no entren en contradicción con la conservación de esos recursos en el largo plazo. Asimismo, en el proceso de innovación forestal es importante la difusión de información a través de acciones de asistencia técnica, que impliquen la búsqueda de soluciones creativas e innovadoras a los problemas, la implementación de soluciones y la acumulación progresiva del aprendizaje logrado.

Algunas de las acciones a aplicarse en esta dirección son las siguientes:

- Desarrollar mecanismos para la generación de conocimientos: así como la recuperación de saberes y prácticas locales de manejo de bosques, mediante la estructuración de sistemas de innovación forestal entre el INIAF, entidades públicas (incluyendo a las Universidades) e institutos de investigación del ámbito nacional e internacional y de los usuarios forestales encargados del aprovechamiento de los recursos forestales.
- Estimular la provisión de asistencia técnica: por parte de las diferentes instancias del gobierno central, departamental y municipal para promover las iniciativas comunitarias de aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, y de conservación y restauración de paisajes forestales.
- Facilitar la implementación de conceptos y enfoques

innovadores: para encarar el desarrollo e intercambio de conocimientos para el manejo de productos forestales maderables y no maderables y otra investigación forestal estratégica, con la finalidad de comprender mejor las complejidades del manejo forestal integral y sustentable, promoviendo procesos de capacitación y formación técnica y académica para asumir los retos emergentes de la gestión integral de los bosques.



IV. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

I. Criterios para la aplicación de las acciones

Esta política se implementará considerando cuatro escenarios que resultan de la articulación de dos criterios: los procesos de intervención humana y la condición de los ecosistemas forestales. El primer criterio tiene que ver con el grado y tipo de intervención de los actores sobre los ecosistemas forestales, la misma que ha dado lugar a áreas con diferentes grados de presión humana sobre los bosques. El segundo criterio tiene que ver con las condiciones relativamente heterogéneas de los ecosistemas forestales en las diferentes áreas geográficas del país. Esta clasificación tiene que ser complementada con otros criterios, entre ellos: la vocación de uso del suelo, el potencial de los recursos del bosque y su importancia para la conservación.

El siguiente cuadro presenta de manera esquemática los tipos de intervención que pueden establecerse considerando la interrelación de los dos criterios mencionados anteriormente.



Criterios simplificados para la definición de prioridades

		Grado y Tipos de Intervención Humana	
		Mayor	Menor
Condición de los ecosistemas forestales	Buena	+ Manejo sustentable del bosque (madera y PFMN) + Compensación por servicios ambientales	+ Conservación de los ecosistemas forestales
	Mala	+ Restauración de paisajes y ecosistemas forestales	+ Reforestación y plantaciones forestales

Considerando los criterios anteriores, cuatro tipos principales de intervenciones orientarán la política para la gestión integral de los bosques. Éstas son las siguientes:

- En las áreas zonificadas con ecosistemas forestales en buenas condiciones y donde, al mismo tiempo, existe una mayor intervención humana, se estimulará el manejo sustentable de los bosques, integrando el manejo maderable y de Productos Forestales no Maderables donde existan condiciones para ello.
- En aquellas áreas que cuentan con ecosistemas forestales que presentan buenas condiciones de conservación y donde existe una menor intervención humana, se promoverán incentivos orientados a enfatizar procesos de conservación de dichos ecosistemas.
- En las áreas con ecosistemas forestales con mayor avance de degradación y erosión de sus funciones ecológicas y donde existe mayor intervención humana, se desarrollarán con mayor énfasis procesos de recuperación y restauración de los bosques y paisajes forestales.
- En las áreas con ecosistemas forestales intervenidos y degradados, y que presentan una menor intervención humana, se promoverá la restauración de dichos ecosistemas forestales, además de plantaciones forestales.

2. Condiciones para el cumplimiento de la política

Esta política para la gestión integral de los bosques requiere de un conjunto de condiciones esenciales que garanticen su operacionalización, entre ellas:

Adoptar una visión territorial adaptada a las condiciones locales

Es importante reconocer de forma explícita el hecho de que esta política será implementada sobre realidades bastante heterogéneas en términos de formaciones forestales y grados diferentes de intervención de bosques y transformación de paisajes forestales, los que van desde bosques naturales escasamente intervenidos hasta paisajes, principalmente andinos, que han sido sujetos de una fuerte presión sobre sus recursos forestales y que se encuentran fuertemente degradados. Además, esta estrategia intenta favorecer a actores que tienen visiones, intereses, culturas y necesidades diferentes, las que varían desde poblaciones indígenas que dependen altamente de recursos forestales para su subsistencia, hasta colonos con una menor dependencia y otros usuarios del bosque. El reconocimiento de esta diversidad de situaciones precisa de intervenciones diferenciadas considerando la combinación de tipos de paisajes, actores y capacidades institucionales.

Alianzas y colaboración consolidadas entre actores públicos y privados

Una de las condiciones para la implementación de esta política depende de las acciones concertadas entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno central, prefecturas, regiones, municipalidades y organizaciones locales comunitarias) para la implementación de acciones de apoyo para el desarrollo de la gestión integral de los bosques en sus diferentes dimensiones de conservación forestal, apoyo a los medios de vida de las poblaciones locales y al desarrollo de actividades productivas de producción primaria y transformación, industrial y artesanal. También, se requiere vincular acciones entre la institucionalidad pública existente de apoyo al sector forestal con las iniciativas del sector privado en la perspectiva de generar alianzas público-privadas duraderas. En esta línea, también es imprescindible construir alianzas duraderas con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) forestales, empresas forestales comunitarias, privadas, públicas y mixtas, en el marco de los complejos productivos forestales.

Institucionalidad forestal articulada con objetivos compartidos

En general, las políticas desarrolladas con anterioridad no han contado con los incentivos necesarios para avanzar en su implementación, por lo que es de fundamental importancia el desarrollo de capacidades de planificación, monitoreo, fomento forestal e investigación estratégica y aplicada, desafío mayor tratándose de impulsar la gestión integral del bosque. En ese orden, es una condición indispensable el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad pública forestal para el cumplimiento de tales funciones y también de la institucionalidad privada forestal. La institucionalidad pública forestal, además, enfrenta el desafío de armonizar sus políticas y acciones entre los niveles de gobierno central, departamental y municipal, y compatibilizar éstas acciones con las demandas de los diferentes usuarios forestales, incluyendo organizaciones comunitarias, grupos de usuarios locales del bosque, propietarios privados, proveedores de servicios y empresas forestales. Estos a su vez deben articularse con otras entidades del sector público, incluyendo las universidades y con otras entidades privadas involucradas en el sector forestal como son los centros especializados de investigación, ONGs y fundaciones nacionales e internacionales.

Agenda forestal transversalizada en la política pública

La gestión forestal integral del bosque precisa ser incluida como parte de las preocupaciones de política pública por fuera del sector forestal. Es preciso avanzar en la transversalización de las diferentes dimensiones de la gestión de los bosques al interior del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), y entre los diferentes ministerios. Al interior del MDRAyMA se establecerá una coordinación específica en el nivel regional a través de las Unidades de Desarrollo Integral (UDIs) conformadas con los equipos técnicos de las Unidades Ejecutoras Desconcentradas del MDRAyMA. En el nivel ministerial se promoverá el desarrollo de mecanismos y espacios de coordinación para la construcción de una agenda conjunta sobre bosques en apoyo de esta Política Nacional liderados por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con la participación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio del Agua y Ministerio de Producción y Micro Empresa, además de la Superintendencia Forestal. Asimismo, se construirá una plataforma de diálogo con las principales organizaciones sociales indígenas, campesinas y de productores forestales para hacer más efectiva la puesta en marcha de las acciones priorizadas en esta política adecuadas a las necesidades de los actores y de las diferentes regiones.

Es preciso hacer transversal lo forestal en relación a las políticas de tierras, el desarrollo de sistemas de innovación e investigación, la conservación de los ecosistemas forestales a través de la gestión integral de cuencas, el combate a la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad de poblaciones forestales y la promoción de la transformación de los productos del bosque para la generación de valor agregado.

V. LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA FORESTAL

I. En la promoción de la gestión integral de los bosques

Cuatro son los mecanismos a través de los cuales se promoverá el desarrollo integral de los bosques desde el sistema institucional público forestal: 1) la puesta en funcionamiento de un fondo para promover la gestión forestal integral y sustentable, 2) el desarrollo de empresas para la transformación y comercialización de productos forestales, 3) la provisión de créditos productivos para productores forestales, y 4) transferencias directas no reembolsables para emprendimientos comunitarios.

El Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE)

Creado mediante la legislación forestal vigente con la finalidad de promover el financiamiento para la utilización sostenible y la conservación de los bosques y las tierras forestales. Cuenta para su funcionamiento con un porcentaje de las patentes forestales, así como el importe de las multas y remates, los recursos que le asigne el Tesoro General de la Nación, donaciones, recursos en fideicomiso captados de líneas de crédito concesional de la banca multilateral, de agencias de ayuda oficial para el desarrollo y de organismos internacionales, además de transferencias financieras o subsidios en el marco de acuerdos internacionales de cambio climático. Este fondo está siendo puesto en funcionamiento para apoyar a través de mecanismos a desarrollarse cuatro áreas principales de promoción de la gestión integral de bosques, entre ellas: 1) la promoción de iniciativas de reforestación y plantaciones forestales, 2) la promoción del manejo integral de bosques, 3) la compensación por servicios ambientales de los bosques, y 4) el apoyo a los procesos de investigación e innovación para el desarrollo forestal. El FONABOSQUE tendrá un papel central en las acciones de promoción de la gestión integral de los bosques y la conservación de las tierras forestales, así como en poner en marcha mecanismos para valorar las funciones ecológicas del bosque.

Empresas públicas y mixtas de apoyo a la industrialización y comercialización

Constituyen empresas formadas en apoyo a la transformación secundaria y a la comercialización de productos forestales maderables y no maderables con alto valor agregado para mercados internos y externos. Las empresas públicas y mixtas trabajarán de forma coordinada con los pequeños y medianos productores vía la constitución de centros de acopio para la compra de materia prima (que incorpore procesos de transformación básica) a precios justos para su posterior transformación secundaria. En este sentido, las empresas promueven acciones de industrialización de los recursos naturales con alto valor agregado permitiendo que los ingresos de las empresas sean redistribuidos hacia los dueños del bosque, garantizando, de esta manera, que exista una efectiva acción de redistribución de la riqueza forestal.

Se entiende como capital público a aquellos recursos del Estado que provienen del gobierno central, administraciones departamentales y/o gobiernos municipales, mientras que los capitales privados son aquellos asignados a la empresa mixta por las organizaciones locales comunitarias. Las empresas públicas son de alcance nacional mientras que las empresas mixtas tienen un alcance de carácter regional o local.

Se tiene prevista la creación, con el apoyo del gobierno central, la Empresa Forestal Boliviana y la Empresa Bio-Bolivia. La primera será constituida para impulsar procesos de acopio, transformación secundaria con alto valor agregado, y comercialización de productos forestales maderables, garantizando que se puedan generar los mayores beneficios del aprovechamiento de la madera y su distribución equitativa. La segunda tiene como finalidad impulsar procesos de acopio, transformación y comercialización de los recursos forestales no maderables y de la biodiversidad con alto valor agregado.

Crédito productivo para la producción forestal

Los créditos productivos para la gestión integral de los bosques serán direccionados a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), el mismo que ha sido constituido a través del Decreto Supremo No. 28999 del 1 de enero de 2007 y dispone que esta entidad esté a cargo de la intermediación y canalización de recursos financieros hacia los productores. En el marco del modelo para la gestión integral de los bosques, el BDP deberá constituirse en una entidad de alcance nacional que apoye a la intermediación de recursos para el conjunto de los productores rurales, con énfasis en los artesanos de las ciudades dedicados a la producción para el mercado interno y en la constitución de empresas de procesamiento primario por parte de las organizaciones forestales comunitarias. De este modo, se otorgarán créditos individuales y colectivos para el aprovechamiento forestal y la transformación primaria de la producción y su comercialización. Los créditos deberán otorgarse en base a requisitos rápidos y flexibles, de forma oportuna y con bajas tasas de interés.

Transferencias financieras directas no reembolsables

Este mecanismo está destinado a apoyar emprendimientos privado-comunitarios para el aprovechamiento y transformación primaria de los recursos forestales maderables y no maderables, con énfasis en recursos de la biodiversidad manejados por organizaciones locales comunitarias. Este mecanismo dispone de recursos provenientes de un fondo financiero constituido con recursos públicos del nivel central bajo la administración de la Unidad Desconcentrada SUSTENTAR del MDRAYMA, que ejecuta el programa SUSTENTAR del Plan para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal”, con un enfoque participativo de autogestión comunitaria y control social cruzado.

Los principales componentes del Programa SUSTENTAR son los siguientes:

- a) Aprovechamiento sustentable de los productos derivados de la biodiversidad: Orientado a generar beneficios justos y equitativos para las comunidades locales, estimulando la producción con valor agregado y el comercio de bienes y servicios derivados de la biodiversidad, bajo criterios de sustentabilidad ecológica, social y económica, con la ayuda de mecanismos organizativos, financieros y técnicos.
- b) Manejo forestal comunitario: Orientado al manejo de los recursos forestales maderables impulsando iniciativas comunitarias que pongan en marcha nuevas prácticas de manejo y aprovechamiento forestal y procesos de certificación forestal. Así mismo, se promueve acciones de conservación y ampliación de la cobertura boscosa mediante procesos de forestación y reforestación.
- c) Protección de ecosistemas y remediación ambiental: Orientado a inversiones destinadas a la conservación de la naturaleza y la calidad ambiental, desarrollando acciones para asegurar la preservación, el mantenimiento, la utilización sustentable y la restauración de ecosistemas y/o especies.

d) Servicios ambientales: Dirigido a fomentar las actividades de reforestación de la cobertura boscosa y plantación de árboles en sistemas agroforestales, otorgando compensación a los propietarios de bosques por los servicios que brindan éstos, incidiendo directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente y protección de los ecosistemas.

2. En el monitoreo y la fiscalización forestal

Con este propósito se fortalecerá a la Superintendencia Forestal cuyo enfoque actual está orientado hacia la promoción del manejo integral del bosque y la prevención de la deforestación, buscando primordialmente dar acceso ordenado y equitativo al bosque para todos los usuarios en los diferentes tipos o formaciones boscosas. Las acciones de la SF son claves para consolidar la seguridad de los derechos forestales, hacer efectivo el monitoreo de la deforestación, las intervenciones madereras sobre los bosques y el transporte de la madera, además de hacer posible la participación social en el control de los bosques con la inclusión de los gestores comunitarios de bosques, adecuando las regulaciones a las realidades locales garantizando el reconocimiento de las normas comunales tradicionalmente aplicadas y promoviendo la participación activa de las instancias municipales para mejorar la calidad de la gestión forestal local y regional.


En ese orden, a partir de las Unidades Forestales Municipales (UFM) se consolidará un equipo de promotores forestales municipales que puedan coadyuvar al gobierno municipal en el cumplimiento de sus funciones de monitoreo, seguimiento y control en el aprovechamiento y manejo forestal, con énfasis en el control del aprovechamiento y transporte de madera ilegal en el área de su jurisdicción, articulando acciones con los municipios vecinos para formar una red municipales de promotores forestales municipales para reducir la incidencia de los delitos forestales. También se establecerá una red de movilización social para el control forestal con el concurso de promotores forestales comunitarios delegados por cada una de las organizaciones forestales comunitarias. Estos promotores recibirán para su funcionamiento los incentivos que se requieran de los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión forestal.

3. En la investigación y asistencia técnica forestal

El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) es la única instancia de investigación acreditada en actividades de intercambio científico y tecnológico, a nivel nacional e internacional, relacionadas con temas agropecuarios y forestales. El INIAF implementará y articulará las políticas nacionales, departamentales, municipales y locales en el ámbito de la investigación e innovación agropecuaria y forestal.

El INIAF es la entidad encargada de: a) incrementar y mejorar de forma integral y sustentable los factores y condiciones de producción, insumos y procesos productivos agropecuarios y forestales; b) mejorar la producción, productividad y calidad de productos agropecuarios y forestales, a través de actividades de investigación científica y participativa, innovación, asistencia técnica, generación y producción de semilla de calidad y difusión de conocimientos, saberes y tecnología; y c) fortalecer y proyectar la producción nacional a través del mejoramiento, uso y manejo cuantitativo y cualitativo de recursos genéticos agrícolas, pecuarios, acuícolas y forestales.

El INIAF está en proceso de establecer una estructura nacional con coordinaciones departamentales y consejos regionales constituidos por equipos técnicos de las entidades públicas y privadas con intervención microregional.



Las principales funciones de estos consejos serán las de articular una agenda regional de innovación y asistencia técnica en el área forestal en el marco de los principios de la demanda convergente (articulación entre demandas locales con las prioridades nacionales).

Finalmente, se consolidará el Fondo para la Innovación Forestal con recursos del Estado (donaciones y créditos) y de las prefecturas, con el propósito de articular el conjunto de entidades públicas (sobre todo universidades) y privadas especializadas en los procesos de investigación sobre el proceso productivo y la conservación forestal.



MINISTERIO DE DESARROLLO
RURAL, AGROPECUARIO
Y MEDIO AMBIENTE

Av. Camacho N° 1471
Tel.: 2-111103 Fax: 2-111067
Correo: despacho@agrobolivia.gov.bo
www.agrobolivia.gov.bo
La Paz - Bolivia