

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO



Acredita por Resolución C.E.U.B. 1126/02

MONOGRAFÍA

PARA OPTAR AL TÍTULO ACÁDEMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO

“LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL”

INSTITUCIÓN : **AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRA (ABT)**

POSTULANTE : **PABLO DAVOR VELIZ SOLARES**

La Paz – Bolivia
2011

DEDICATORIA

La presente monografía, cuyo contenido refleja de alguna forma todo lo aprendido durante mi carrera universitaria y durante la realización de mi Trabajo Dirigido, no puedo menos que dedicarlo a las personas que más amo:

A mis padres David Efraín Veliz Salas y Natty Solares Aliaga.

A mi compañera de vida Patricia Tarqui.

A mi amado hijo Daniel Andres Veliz Tarqui.

Por todo el amor, la comprensión, la paciencia y el apoyo que siempre me brindaron.

AGRADECIMIENTOS

Mis mayores y más sinceros agradecimientos a tres instituciones que desde diferentes perspectivas han contribuido en mi formación profesional:

A la Universidad Mayor de San Andrés.

A la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,
Carrera de Derecho.

A la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Dedicatoria.....	1
Agradecimientos.....	2
Índice General.....	3
Prólogo.....	7
Introducción.....	8

“LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL”

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES.....	11
1.1. La problemática actual.....	12
1.2. Los desafíos del sector forestal.....	13
1.3. Tipificación de las infracciones o contravenciones al Régimen Forestal.....	14
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1. Teoría de la legalidad e ilegalidad.....	16
2.2. Teoría del bien jurídico.....	18
2.3. Teoría de la equivalencia.....	19
2.4. Teoría dual o de la doble imposición.....	20
CAPÍTULO III. MARCO HISTÓRICO.....	22
3.1. Antecedentes.....	22
3.2. Ley Forestal de 1974.....	23
3.3. Pausa Ecológica.....	24
3.4. Evolución del Marco Institucional Forestal.....	24
3.5. Ley Forestal de 1996.....	26
CAPÍTULO IV. MARCO CONCEPTUAL.....	28

CAPÍTULO V. LEGISLACIÓN BOLIVIANA Y DERECHO COMPARADO	33
5.1. Legislación boliviana.....	33
5.1.1. Constitución Política del Estado en sus Artículos 386 y 387.....	36
5.1.2. Ley Forestal N° 1700 en sus Artículos 41, 42 y 43.....	37
5.1.3. Reglamento a la Ley Forestal aprobado por D.S. N° 24453 en sus Artículos 74, 95, 96.....	38
5.1.4. Directriz Jurídica IJU 1/2006 en sus Artículos del 1 al 30.....	42
5.1.5. Código Penal en sus Artículos 159, 160, 161, 198, 199, 203, 223.....	43
5.2. Derecho Comparado de Latinoamérica.....	44
5.2.1. Honduras.....	47
5.2.2. Guatemala.....	49
5.2.3. Nicaragua.....	51
5.2.4. Brasil.....	53
5.2.5. Costa Rica.....	55
CAPÍTULO VI. EL ESTADO DE LOS BOSQUES DE BOLIVIA	58
6.1. Introducción.....	58
6.2. Deforestación.....	60
6.2.1. Zonas de conservación.....	62
6.2.2. Degradación de áreas protegidas.....	62
6.2.3. Aserraderos ilegales.....	63
6.3. La explotación forestal.....	64
6.3.1. Campamentos y caminos para la explotación forestal.....	67
CAPÍTULO VII. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE OPERACIONES FORESTALES ILEGALES	69
7.1. ¿Qué es el aprovechamiento ilegal?.....	70
7.2. Importancia del aprovechamiento ilegal.....	71
7.3. Causas del aprovechamiento ilegal.....	72
7.4. Magnitud del aprovechamiento ilegal en Bolivia.....	75

CAPÍTULO VIII. EL TRANSPORTE ILEGAL Y LA COMERCIALIZACIÓN DE LA MADERA ILEGAL.....	77
8.1. Transporte ilegal y la comercialización de productos forestales.....	77
8.2. Donde se lleva a cabo el aprovechamiento ilegal.....	79
8.3. Como se realizan las operaciones ilegales.....	81
8.3.1. Avasallamiento de tierras fiscales.....	81
8.3.2. Corta de arboles en áreas diferentes a las autorizadas.....	81
8.4. Uso ilegal de los CFO.....	82
8.5. ilegalidad en los centros de procesamiento.....	83
CAPÍTULO IX. LA AUTORIDAD DE FISCALIZACION Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRAS (ABT).....	85
9.1. Antecedentes.....	85
9.2. Generalidades.....	87
9.3. Descripción de sus competencias.....	88
9.4. El Procedimiento que se realiza para el transporte ilegal de producto forestal...	91
9.5. Las deficiencias existentes, desde el punto de vista de funcionarios de la ABT sobre el transporte ilegal.....	92
CAPÍTULO X. ESTADISTICAS SOBRE LOS ALTOS INDICES DEL TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL.....	93
10.1. Cantidad de procesos administrativos sancionadores, por tipo de infracción y Departamento.....	93
10.2. Medios de perpetración intervenidos.....	94
10.3. Producto intervenido.....	94
10.4. Las multas y remates.....	95
CAPÍTULO XI. PROPUESTA Y ALTERNATIVAS.....	97
11.1. Declaración de motivos.....	97
11.2. Propuesta y alternativas.....	98
11.2.1. Propuesta de Tabla para el Cálculo de Multas en Procesos Administrativos Sancionadores por Transporte ilegal de Producto Forestal.....	98

11.2.2. Alternativas.....	101
CONCLUSIONES.....	102
RECOMENDACIONES.....	102
BIBLIOGRAFÍA.....	105
ANEXOS	

PRÓLOGO

Quiero comenzar este honor al que se me ha invitado, citando lo que decía Albert Einstein: “Las mentes son como los paracaídas solamente funcionan cuando están abiertas”, este dicho expresa la gran capacidad del ser humano para absorber la enseñanza adquirida y aplicarla para el bien común de la sociedad.

El Derecho Forestal, ha sido objeto de grandes transformaciones durante distintos periodos de la historia boliviana, que no han hecho más que reflejar la importancia que tiene el abordar temas relacionados a las coyunturas que va enfrentando nuestro país.

Siguiendo ese mismo sentir, la presente monografía refleja la amplia preocupación por parte del postulante Pablo Davor Veliz Solares, de abordar un tema que ha causado mucha preocupación, no solo en el sector forestal si no a nivel nacional debido a la deforestación irracional de nuestros bosques, por causa del Transporte ilegal de Producto Forestal que es la infracción forestal de mayor incidencia.

En su contenido, además de reflejar todo el conocimiento adquirido sobre el tema durante la realización de su Trabajo Dirigido en la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), al describir cada una de las etapas del proceso administrativo sancionador por transporte ilegal de producto forestal, identifica de manera precisa alguna de las falencias existentes en la institución.

Finalmente, ya en la última parte de la monografía, propone la creación de una tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, con el fin de unificar y estandarizar criterios para el cobro de multas.

Dr. José Xavier Martínez Mendoza

INTRODUCCIÓN

La presente monografía de Trabajo Dirigido, es fruto de la labor desempeñada en la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), es un trabajo metódico, fundamentado en bases doctrinales, Teóricas, históricas, conceptuales, jurídicas y estadísticas; que permitieron desarrollar el tema en cuestión.

Los resultados de la lucha contra el transporte ilegal de producto forestal, no han sido del todo favorables y una muestra de ello son los altos índices de esta actividad ilegal en nuestro país, esto debido a que les genera grandes ingresos económicos y gracias a que no existen políticas forestales claras que ataquen esta problemática de raíz y se ve un panorama nada alentador.

Ante esta situación y dada la cantidad de procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, como las muchas denuncias contra funcionarios de los puestos fijos de control forestal, una de las mayores inquietudes que tuve al iniciar mi Trabajo Dirigido en dicha institución, fue sin duda la de conocer y profundizar toda la temática referida a esta problemática, conocimiento que me permitiría determinar no solo el rol que desempeña la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), dentro de los procesos administrativos sancionadores.

Es así, que en la presente monografía se hace inicialmente una descripción de esta problemática sobre sus antecedentes y teniendo un conocimiento claro e identificadas las dificultades y limitaciones que afronta dicha institución, vinculadas al transporte ilegal de producto forestal y surge la inquietud de poder coadyuvar de alguna manera con una propuesta que sirva de consulta en los procesos administrativos sancionadores.

Es así que el tema trata de la necesidad de crear una tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, con el fin de unificar y estandarizar criterios para el cobro de multas, dentro de los

procesos administrativos sancionadores, instaurados por sus instancias y aplicado contra los Infractores del Régimen Forestal; de manera discrecional e imparcial, asumiendo los administradores las responsabilidades por las decisiones tomadas en un determinado caso.

Si bien la Ley Forestal y su Reglamento facultan a los administradores de justicia atenuar o agravar la multa en un determinado caso, tomando en cuenta las circunstancias y las consecuencias del hecho; las mismas establecen parámetros diferentes aplicables para el cálculo de multas.

Existen fallas emergentes de la mala aplicación e interpretación de la Ley Forestal y su Reglamento de parte de los funcionarios que aplican las multas, dando lugar a diversas interpretaciones, que aprovechan esta circunstancia llevando a cabo actos de corrupción, favoritismos y en algunos casos perjuicios tanto a los infractores como al mismo Estado.

Hay que señalar que las Infracciones o Contravenciones al Régimen Forestal se encuentran debidamente tipificadas, sin embargo existen conductas o hechos que si bien se encuentran enmarcadas dentro de un tipo de infracción, las mismas ameritan un juzgamiento diferencial y por ende la aplicación de una sanción especial, a través de multas disciplinarias que ayuden a parar de alguna forma el transporte ilegal de producto forestal y dejar un precedente ejemplarizador para los infractores y estas personas no vuelvan a reincidir en esta actividad ilegal.

Hay que señalar que no se cuenta, con una guía para el cálculo de multas administrativas por transporte ilegal de madera y no hay un referente claro para los infractores para poder verificar la multa que recibirán, arriesgándose la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra a que alguno de los infractores les plantee un recurso de revocatoria cuando las Resoluciones Administrativas pronunciadas por el responsable jurídico, no cumplieran los plazos procesales y podrían ser impugnadas, por quien resultare afectado, cuando demuestre el perjuicio que le represente en su patrimonio o en sus derechos protegidos por la Ley.

Motivo por el cual basándonos en la Ley Forestal N° 1700, que se fundamenta en normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico además de obedecer a la Constitución Política del Estado, dentro de la que señala la preservación de nuestros bosques. Y observando que el transporte ilegal de producto forestal está promoviendo lo contrario, surge la necesidad de contar con una base sólida, para castigar a los infractores de tal manera que esta actividad ilegal no vaya proliferando y el ecosistema no perezca con el paso del tiempo.

Por esta razón la aplicación de la Multa debe estar plenamente normada en un instrumento jurídico, en la cual se establezcan los parámetros cuantificables y aplicables a través de una tabla para el Cálculo de Multas por transporte ilegal de producto forestal.

La presente Tabla para el Cálculo de Multas, permitirá unificar y estandarizar criterios para el Cobro de las multas y disminuirá el retraso en los procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal y la cantidad reclamos existentes por esta problemática. “El cumplimiento de esta tabla de cálculo de multas no impedirá que la instancia de fallo aplique la facultad discrecional (capacidad de valorar las pruebas, circunstancias, atenuantes, agravantes, reincidencia, identificación del infractor si este fue habido anteriormente, etc.), que la ley le otorga al momento de la fijación de la sanción”.

Finalmente, debo señalar que si bien la presente monografía toma como base la documentación e información de los procesos administrativos sancionadores en el Departamento de La Paz, por el carácter accesible del mismo, ello no significa que sea diferente en los otros departamentos, siendo que dicha delimitación, no ha tenido más que el propósito de alcanzar un conocimiento objetivo, concreto y preciso del tema.

El Postulante

“LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL”

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES

Bolivia es un país típicamente forestal, siendo uno de los principales países en tener mayor superficie de bosques tropicales en el mundo, además de ser el país más amazónico del continente. Aproximadamente el 48% de la superficie total boliviana está cubierta por bosques; siendo Santa Cruz el departamento con mayor porcentaje de bosque cubierto, seguido por el Beni, La Paz y Pando. Sin embargo tomando en cuenta la superficie de cada departamento, por el porcentaje de superficie cubierta corresponde el primer lugar a Pando, seguido de Santa Cruz, Tarija, Beni y La Paz.

De los 4.135 millones de hectáreas de cobertura boscosa a nivel mundial (31.7% de la superficie terrestre), Bolivia con sus 53 millones de hectáreas contribuye con el 1.28% de la cobertura forestal mundial. Gracias a este importante recurso forestal, nuestro país se encuentra ubicado como el número cinco del continente americano y como el número seis entre los países con recursos forestales tropicales; a escala mundial su ubicación es el número once.

El transporte ilegal de producto forestal en Bolivia ha alcanzado niveles alarmantes, causando la deforestación y la pérdida de la biodiversidad y desequilibrando el ecosistema. Este daño es distinto a los demás, puesto que no perjudica a una persona individual, sino a una colectividad indeterminada, la doctrina le denomina, daño ecológico.

Según la Cámara Nacional Forestal, el aprovechamiento forestal y por ende el transporte ilegal de madera en Bolivia es selectivo, concentrándose en pocas especies con valor económico, especialmente la madera Mara, Cedro y el Roble, extrayendo así principalmente los arboles adultos y no se consigue una renovación

permanente del bosque. Siendo así que el mercado de exportación para los productos forestales bolivianos está creciendo rápidamente, con un 90% del comercio de madera dominado por las tres especies ya mencionadas: Cedro, Roble y Mara.

1.1. La problemática actual.

La deforestación por causa de la tala indiscriminada y el transporte ilegal de madera es un tema de interés mundial por ser parte de la problemática actual del medio ambiente, siendo objeto de constante estudio y preocupación de corrientes ecológicas e instituciones que trabajan por la conservación del medio ambiente además de las autoridades gubernamentales en diferentes países del mundo.

Este tema es preocupante principalmente por tres razones. Primero, un bosque intacto ofrece un amplio rango de servicios: controla el funcionamiento de los recursos hídricos y el clima, absorbe los reflejos de los rayos del sol y abastece proporcionalmente el carbono en el ambiente. Segundo, el bosque tropical es la fuente más importante de biodiversidad en la tierra ya que abarca a más del 50% de todas las especies terrestres. Por último, provee de alimento, abrigo y otros implementos a indígenas originarios de estos bosques; consiguientemente la deforestación atenta contra todos estos servicios, ocasionando entre otros efectos, un daño irreversible en el ecosistema de nuestra Bolivia.

En nuestro país, las condiciones de la insostenibilidad de la economía en el país se presentan en el uso indiscriminado de recursos maderables. En algunas zonas los medios han entrado en un proceso de degradación permanente debido a una explotación inadecuada de la misma, generando serios efectos de erosión hídrica y eólica; también se observa un proceso de acelerada desertificación debido principalmente, a la utilización irracional de recursos forestales, el sobre pastoreo y el uso de sistemas de producción inadecuados.

Se debe mencionar el retorno de la corrupción en el sector, que virtualmente había desaparecido al inicio de la aplicación de la Ley 1700, lo que favorece la tala ilegal, el transporte ilegal, el comercio de Certificados Forestales de Origen, la preparación fraudulenta de planes de manejo, los censos sobredimensionados en volumen de especies valiosas para posibilitar su extracción, lo que al final conlleva a la extracción insostenible, la evasión de impuestos y el pago de regalías.

En lo legal, como producto de la Nueva Constitución Política del Estado, se están ajustando varias leyes y normas, incluyendo la Ley Forestal. Si bien debe hacerse el ajuste, la demora en su diseño y los múltiples intentos fallidos en formular un proyecto de ley definitivo, ha generado incertidumbre en el sector, pues nadie sabe a qué atenerse.

1.2. Los desafíos del sector forestal.

La información recabada permite concluir que ha habido importantes avances en el sector forestal, pero que también se ciernen grandes amenazas. La falta de recursos de las instituciones de control forestal es uno de los principales problemas que puede desembocar en una explotación descontrolada, el crecimiento de desmontes en contra de la vocación de uso de la tierra y la pérdida de áreas de protección o ricas en biodiversidad; otro problema grave es la falta de regeneración de las especies comerciales y la pérdida o erosión de material genético de las maderas finas.

Asimismo, ha crecido considerablemente la conciencia de que no se deberían destruir las tierras de vocación forestal, las que bajo sistemas de manejo sostenibles pueden resultar de producción permanente de productos maderables de gran demanda en los mercados mundiales, siendo esta una de las mejores alternativas para mejorar los ingresos de las poblaciones pobres que habitan los bosques.

En cuanto a los innumerables casos de transporte ilegal, debemos puntualizar el daño generado para la sociedad y el medio ambiente, hay que tener el mayor cuidado con nuestros bosques en especial los recursos maderables, porque la explotación

indiscriminada está afectando de gran manera al aire que respiramos, sabiendo que los arboles son los pulmones de nuestra población.

El transporte ilegal de madera está creciendo en cifras alarmantes, esto debido a que los infractores se encuentran mejor equipados, a comparación de los funcionarios que luchan contra este ilícito exponiéndose a grandes riesgos a la hora de realizar los controles de rutina, recibiendo agresiones físicas, destrozos en las moviidades de uso oficial amedrentamientos y otros.

Este trabajo busca sensibilizar a la población en su conjunto sobre la problemática del transporte ilegal de producto forestal y respaldar técnicamente la necesidad de crear una tabla para el cálculo de multas, porque las actuales multas que aplican los funcionarios encargados de los procesos administrativos sancionadores, cuyo alcance son multas económicas que por lo general no es mayor obstáculo para quienes hicieron de esta actividad ilegal un medio de vida.

1.3. Tipificación de las infracciones o contravenciones al Régimen Forestal.

El Reglamento de la Ley Forestal, en su Art. 95 y 96 tipifica las infracciones o contravenciones al Régimen Forestal, señalando que se encuentra prohibido el Aprovechamiento, **Transporte**, Almacenamiento, Procesamiento, Industrialización, Comercialización, Desmante o Chaqueo ilegal de productos forestales que no se encuentren debidamente autorizados por autoridad competente.

Toda actividad ilegal en los bosques es considerada una infracción forestal, por tanto la sanción administrativa por **transporte ilegal de producto forestal**, será la (multa y pérdida de derechos otorgados).

La Ley Forestal, en su Art. 41, hace referencia de que su Reglamento establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas y que la escala de Multas se basará en porcentajes incrementales del monto de las patentes de aprovechamiento forestal o de desmante, según corresponda, de acuerdo a la

gravedad de la contravención o grado de reincidencia y que el incremento no podrá exceder del 100% de la patente respectiva.

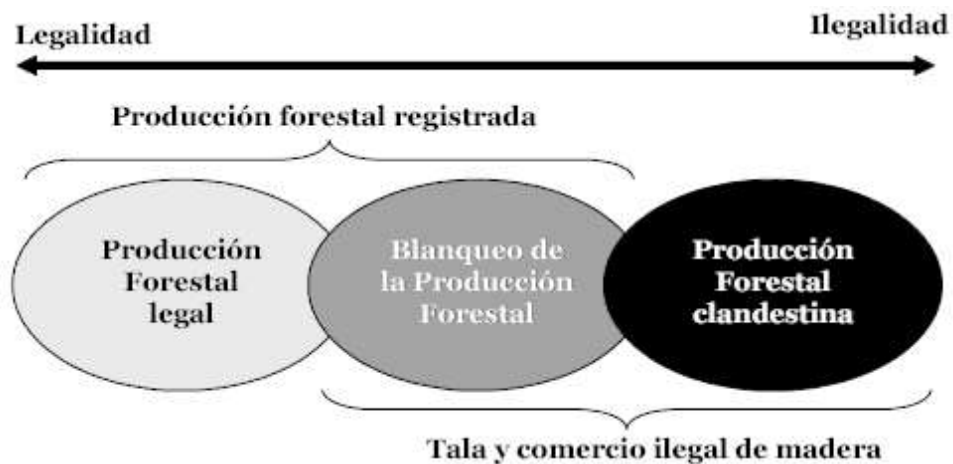
El Art. 96 parte I del Reglamento a la Ley Forestal, señala el procedimiento para el decomiso de los medios de perpetración involucrados en el hecho ilegal y en caso del decomiso de productos forestales, establece que se aplica una multa por el doble de su valor comercial en estado de procesamiento y lugar de decomiso, importe que se duplicará en cada nuevo acto de reincidencia. De igual manera este procedimiento es aplicado en casos de Industrialización y comercialización ilegales.

Como hemos visto la Ley Forestal y su Reglamento, establecen parámetros diferentes aplicables para el cálculo de multas, por lo que es necesario crear un instrumento jurídico, el cual permita unificar y estandarizar criterios para el cálculo de multas; por esta circunstancia hay la necesidad de crear una tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

La problemática de la ilegalidad forestal, es un tema complejo que ha cambiado a través del tiempo, influenciada por diversos factores, siendo el transporte ilegal de producto forestal, un fenómeno que debe ser abordado con urgencia, porque resulta ser uno de los factores de la deforestación y que causa la degradación de los bosques de nuestro país y de las demás regiones del mundo. Además no solo implica la pérdida de recursos maderables, sino también comprometen nuestro medio ambiente al igual que el presente y futuro de nuestra población.

2.1. Teoría de la legalidad e ilegalidad.



Según esta teoría son comunes los problemas de ilegalidad en el aprovechamiento y comercialización de productos forestales, debido a una limitada capacidad institucional para controlar las operaciones forestales, y falta de apropiación de las normas forestales sobre todo a nivel local. Toda esta problemática ha propiciado un estado de muy baja gobernanza en el sector forestal, y un deterioro ambiental, que han propiciado la aparición de otros marcos legales que restringen aun más las posibilidades de manejo y uso sostenible del recurso forestal.

Por otro lado, la producción de madera estrictamente ilegal se le llama producción de madera clandestina, ya que esta accede a los mercados sin mediar ningún tipo de permiso para su aprovechamiento y transporte, es la producción de madera que no queda registrada.

“Esta teoría manifiesta que la Ley Forestal, a pesar de las presiones de los sectores que deseaban privatizar los bosques, mantuvo el principio de la propiedad pública de los recursos forestales, pero cambio sustancialmente el marco de su aprovechamiento. Entre ello, se oriento al fomento del manejo integral y sostenible de los bosques; la democratización y mayor equidad en el acceso a los recursos forestales reconociendo los derechos a indígenas y a grupos de usuarios locales de los bosques, la participación, la transparencia y el principio precautorio”.¹ Aunque cabe señalar, que la ley esta mas enfocada a la producción maderera y no considera incentivos para los productos no maderables, el mantenimiento de la biodiversidad, ni los bienes y servicios derivados de los bosques.

Por otra parte, la recesión económica significo un severo revés para la aplicación de la Ley Forestal, puesto que fue un justificativo para que muchas empresas no pagaran la patente forestal y se aprobaron decretos o medidas que eran contrarias de la misma. Muchos actores del sector forestal han criticado las excesivas normas y regulaciones forestales que implican largos y costosos trámites, que dificultan hacer un manejo forestal y realizar el transporte de madera de forma legal.

Otra debilidad de la Ley, está en el hecho de no existir la capacidad para controlar lo 16 millones de hectáreas de bosque que han sido devueltas o revertidas en los últimos años, esta superficie sería mucho mayor si se procediera, como indica la ley, a revertir las concesiones de empresas que adeudan grandes sumas por concepto de patente forestal y otros, lo que no se hace por el temor de no poder controlar y luego

¹ FLORES, Bedregal Teresa. Diagnostico y Lineamientos para Avanzar hacia el Desarrollo Sostenible. Editorial LIDEMA, La Paz – Bolivia. 2003. Pág. 80.

licitar desde el Estado esos bosques públicos frente a las crecientes demandas sociales por tierra.

2.2. Teoría del bien jurídico.

Los defensores de esta teoría, sugieren que se requiera una explícita voluntad política, para aplicar el nuevo Régimen Forestal en su conjunto, y que debe tenerse la capacidad, de realizar los ajustes que sean precisos en la legislación forestal, en base a una evaluación global de su aplicación, por parte de todos los actores interesados o involucrados en el proceso.

Además de hacer hincapié en frenar la explotación ilegal y semilegal y en dar señales concretas que permitan que el manejo forestal sea una opción rentable del uso del bosque, así como establecer una mayor y mayor coordinación entre los sectores relacionados al uso de la tierra y recursos naturales.

También recomienda esta teoría, que es necesario mejorar las políticas de incentivos para el manejo forestal sostenible y mejorar el funcionamiento de las instituciones encargadas del manejo forestal para que sean más eficientes y colaborativas, apoyar a las industrias forestales comunitarias y privadas para que mejoren sus habilidades empresariales, prácticas comerciales y de mercadeo, la investigación y el desarrollo de tecnologías apropiadas que mejoren la eficiencia del procesamiento de la madera; el apoyo a la reforestación comunitaria para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y el manejo sostenible de los recursos naturales, y la realización de programas de educación y comunicación ambiental para que la población entienda y apoye el manejo sostenible de los bosques.

“El logro del manejo sostenible de los bosques requiere que se comprenda que los bosques no solo son fuentes de madera, sino que ofrecen múltiples bienes y servicios. Entre los bienes están una gran cantidad de productos no maderables que ofrecen muchas alternativas productivas de largo plazo para mejorar los ingresos de las poblaciones que habitan los bosques”.² Por ejemplo los pueblos indígenas del

² Ob.cit. FLORES, Bedregal Teresa, Pág. 86.

Beni, utilizan diariamente cientos de especies comestibles y medicinales que tienen un gran potencial; por ello es de gran importancia estimular la producción de los productos no maderables que pueden tener una gran demanda en los mercados internacionales como podrían ser: medicinas, frutos, aceites, nueces, palmito, flores, caucho, fibras, insumos cosméticos, colorantes y resinas, entre otros.

Asimismo, los servicios de los bosques como la absorción del carbono, puede brindar ingresos como en el caso del Parque Noel Kempff o el caso actual del TIPNIS. Pero tal vez más relevante es la preservación de la calidad ambiental como la producción de oxígeno, la protección de cuencas y fuentes de agua, el reciclado de nutrientes, la conservación de la productividad de suelos y de plantas comerciales como la castaña que no sobrevive cuando se elimina el bosque, entre muchos otros.

El ecoturismo es otro gran potencial que ofrecen nuestros bosques, pero para ello es necesario respetar y fomentar la conservación de las áreas de mayor belleza paisajística y las más ricas en biodiversidad, ya que ningún turista estará interesado en visitar los barbechos, sino más bien conocer los animales silvestres que no sobreviven cuando se elimina el bosque.

2.3. Teoría de la equivalencia.

La teoría de la equivalencia, menciona que a nivel mundial se está tomando conciencia de lo que significa la deforestación de los bosques y los efectos que esto implica y la necesidad de frenar el alto índice del aprovechamiento ilegal de los productos forestales que pertenecen a toda la humanidad y a las generaciones futuras.

“Pero es también necesario fomentar la creación de estaciones de investigación científica e incentivar la investigación sobre la regeneración de las especies comerciales, si no queremos perder el potencial maderero de nuestros bosques. Todo esto no se podrá lograr si no superamos la mentalidad que todavía prevalece, que

creo que la única oportunidad económica para las poblaciones pobres es convertir los bosques en cultivos y áreas de pastoreo”³.

Hay que incorporar de manera efectiva elementos de sostenibilidad, algunas no están consideradas por las leyes, reglamentos y normas. Entre ellos, la identificación y manejo de bosques de alto valor de conservación, el monitoreo de las respuestas del bosque, especialmente la reforestación y la prohibición estricta del transporte ilegal de maderas preciosas, como la mara, el cedro y el roble.

Si bien estas propuestas son difíciles de implementar en la actual situación de crisis económica y de incertidumbre política, dada la importancia de los bosques para el país, la actual gestión de gobierno debería realizar un gran esfuerzo y mostrar un compromiso para llegar a formular políticas forestales consensuadas que establezcan sinergias con otras Leyes, como la Ley INRA, que reviertan las disposiciones contrarias al espíritu de la Ley Forestal, que frenen la extracción ilegal y la deforestación en las áreas más ricas en biodiversidad, que fomenten la contratación de los mejores recursos humanos en todas las instancias de la gestión forestal y que desincentiven las prácticas que van en contra de la vocación de uso de la tierra.

2.4. Teoría dual o de la doble imposición.

Los precursores de esta teoría, señalan que la indefinición de la tenencia de la tierra y la inseguridad jurídica es otro problema que dificulta la implementación de la Ley y limita inversiones de largo plazo, ya que las empresas no se encuentran dispuestas a invertir en la conservación forestal y lucha contra el transporte ilegal. Esta falta de definición también ha impedido un proceso más ágil de creación de reservas municipales, por una parte y por otra ha ocasionado más conflictos entre los colonos, indígenas y concesionarios forestales ya que persisten conflictos de superposición de derechos entre campesinos, indígenas y barraqueros.

³ Ob.cit. FLORES, Bedregal Teresa, Pág. 87.

Esta situación ha sido aprovechada por los transportistas ilegales de madera, esto se debe a que la madera de los desmontes y de los cortes ilegales es más barata que de los bosques manejados; esta tala informal y a veces ilegal, socava la base financiera para el manejo sostenible en las concesiones legales o propiedades privadas.

Esta teoría también sostiene que para mejorar la competitividad del sector y hacer que los actores forestales mejoren sus ingresos económicos y que el sector forestal contribuya al desarrollo local, es necesario lograr que los recursos forestales sean una opción de uso de la tierra sostenible y competitiva. Para esto se requiere que los usuarios forestales locales obtengan mayores beneficios económicos de sus bosques; la organización de conglomerados para la producción forestal y la adopción de mejores prácticas empresariales entre los productores e industrias forestales.

Asimismo se considera necesario revisar las regulaciones forestales que estarían influyendo negativamente en la competitividad de las empresas, acrecentando innecesariamente los costos del manejo, e introduciendo sesgos negativos en contra de los pequeños productores y/o extractores de madera en pequeña escala. Para ello se sostiene que es preciso avanzar en la construcción de una agenda forestal concertada, que abarque temas de políticas, mercados, distribución de recursos, ordenamiento territorial y gobernabilidad de recursos forestales.

Otro problema es “la baja gobernabilidad de los recursos forestales debido a una deficiente distribución de poderes relacionados a la administración de recursos naturales; el nuevo régimen prevé que las municipalidades deberían convertirse en agentes claves para apoyar en el control forestal, pero en la práctica no se advierte esta situación”⁴.

⁴ Ob.cit. FLORES, Bedregal Teresa, Pág. 82.

CAPÍTULO III. MARCO HISTÓRICO

3.1. Antecedentes.

Ya desde la época de la colonia existen disposiciones relativas a la tala de árboles y cuidado de la biodiversidad. Como principal ejemplo podemos citar el Decreto Supremo del 19 de diciembre de 1825, que dispone reglamentar el uso de los bosques. Casi cuatro años después se señalan medidas de protección de la riqueza forestal del Estado.

“En 1939 se emite el segundo Decreto Supremo, destinado a la conservación de las riquezas naturales. Se clasifica los bosques e incluso se prohíbe la tala de algunas de las especies y se declara obligatoria la reforestación”.⁵

En 1965 se reorganizó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y colonización, creando la División Forestal, Casa y Pesca que integraba los departamentos Protección y Repoblamiento forestal, Investigaciones e Inventariación de Recursos Naturales Renovables de Vida Silvestre, de Promoción y Supervisión de Administración Forestal.

Los antecedentes históricos de la deforestación en Bolivia están estrechamente relacionados con el avance de la frontera agropecuaria, el crecimiento de la población y la expansión de la red vial y ferroviaria. La política de ocupación de las tierras bajas ha logrado un proceso de expansión de la frontera agropecuaria en desmedro de los bosques y la ampliación de la infraestructura vial con un progreso económico en el suelo boliviano a partir de la década de los años 60.

⁵ LINARES, Calderón Verónica Miriam. Análisis del Impacto Económico de la Ley Forestal en la Actividad de Explotación Maderera. LIDEMA – UCB. Pág. 50.

3.2. Ley Forestal de 1974.

En 1974, durante el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suarez, se promulgo la Ley General Forestal de la Nación bajo Decreto Ley N° 11686 del 14 de agosto de 1974, cuyo reglamento se aprobó tres años más tarde. Esta Ley imponía en el país un modelo de aprovechamiento basado en un régimen de prioridad de áreas y de suscripción de contratos corto, mediano y largo plazo. Estos contratos presuponían un acuerdo de partes, es decir entre el Estado y el empresario forestal, para que pueda producirse el aprovechamiento de los recursos naturales. Si bien este contrato estaba condicionado al cumplimiento de las normas pactadas, para su disolución requería de la intervención de una tercera instancia, vale decir, del poder judicial.

En cuanto a los impuestos, este modelo se basaba en el pago de los derechos de monte por la cantidad de madera extraída, modalidad que promovía la extracción de las especies más valiosas y por tanto el aprovechamiento selectivo del bosque. Esta situación además conlleva la acumulación de extensas áreas forestales en pocas manos, en una lógica empresarial de maximizar las utilidades en el corto plazo.

Bajo esta ley se creó el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), institución estatal responsable de proveer servicios y fiscalizar la actividad forestal, su cobertura era nacional y estaba organizado en siete Direcciones Regionales con sus respectivas Subdirecciones.

Las principales responsabilidades a cargo de esta institución eran: Definir, implementar, y hacer cumplir la política forestal del país, como el de otorgar derechos de aprovechamiento forestal, fiscalizar el aprovechamiento, ejecutar y coordinar actividades de capacitación e investigación; promover y autorizar, reglamentar la instalación y funcionamiento de empresas forestales; canalizar y coordinar la asistencia técnica internacional al sector, la protección de los bosques de las cuencas hidrográficas.

Sin embargo, este cúmulo de responsabilidades no pudo ser cubierta con eficiencia principalmente por la reducida capacidad técnica y administrativa.

Por otro lado, esta legislación presentaba otro problema, la carencia de seguridad jurídica para los concesionarios, pueblos indígenas, comunidades campesinas o propietarias de tierras destinadas al aprovechamiento del bosque; siendo estas víctimas de los “cuarteros”, “piratas” o motosierristas independientes que ingresaban a nuestro territorio, cortaban los arboles, los vendían o los exportaban ilegalmente al Brasil y en muchos casos, ocupaban indefinidamente las concesiones adquiriendo propiedad por usucapión, en desmedro de los concesionarios y propietarios.⁶

3.3. Pausa Ecológica.

Mediante el Decreto Supremo 22407 del 11 de enero 1990, se estableció una “Pausa Ecológica Histórica” de cinco años, para permitir el reordenamiento de todos aquellos procesos que ponen en peligro el patrimonio natural boliviano. La principal disposición de este Decreto es la prohibición de la otorgación de nuevas concesiones forestales en el país por cinco años a partir de la vigencia de la pausa”.⁷

Esta circunstancia ocasiono que en los años 90 la deforestación ocurrirá aún en su mayoría en tierras aptas para el uso agropecuario. Con el avance de la frontera agropecuaria en los últimos años la superficie de las tierras aptas para estas actividades se volvió escasa y el peligro del desmonte en zonas de uso exclusivamente forestal, fue cada vez mayor.

3.4. Evolución del Marco Institucional Forestal.

En 1989 se creó la Subsecretaria de Recursos Naturales y Medio Ambiente, con tuición sobre el tema de conservación de los bosques. En 1992, esta Subsecretaria se convirtió en Secretaria General del Medio Ambiente y luego en Secretaria Nacional

⁶ Ob.cit. LINARES, Calderón Verónica Miriam, Pág. 51.

⁷ Ob.cit. LINARES, Calderón Verónica Miriam, Pág. 52.

dependiente de la Presidencia de la República. Desde esta Secretaría se apoyo la elaboración del primer proyecto de la nueva ley forestal.

“En 1993 hubo un cambio que modifico totalmente el escenario institucional vigente en el país: la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo (Ley N° 1493) estableció un nuevo orden institucional basado en una estructura jerárquica Ministerio, Secretaria, y subsecretaria. Con esta ley nació el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), en el que se crearon las Secretarías de Recurso Naturales y Medio Ambiente como la de Planificación, con la responsabilidad de manejar el marco institucional concerniente a la política ambiental y al manejo sostenible de los recursos naturales renovables”⁸.

Otro cambio importante en la gestión pública fue la promulgación de las Leyes de Participación Popular y descentralización que modificaron el marco institucional y el proceso de toma de decisiones. Con la Ley de Participación Popular de 1994, se otorgó un nuevo rol a los municipios, dándoles poder de decisión a las prefecturas departamentales y las regiones, se transfirieron las antiguas responsabilidades de las Corporaciones de Desarrollo a las prefecturas, que adquirieron la responsabilidad por la gestión de los departamentos.

En septiembre de 1996, el Poder ejecutivo fue objeto de una nueva reestructuración mediante la Ley N° 1788, las secretarías se convirtieron en Viceministerios y algunas de ellas ascendieron al rango de Ministerio; es el caso de la Secretaria de Agricultura y Ganadería, que volvió a convertirse en Ministerio, esta vez de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural. El cambio más importante, en este campo es que la Secretaria de Recursos Naturales que dependía del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente fue traspasada como Viceministerio de Explotación Integral de Recursos Naturales al Ministerio de Agricultura.

⁸ Ob.cit. LINARES, Calderón Verónica Miriam, Pág. 53.

3.5. Ley Forestal de 1996.

El proceso de elaboración y aprobación de esta Ley duro cuatro años, durante los cuales se presentaron siete versiones en la Cámara Baja y al menos tres en al Cámara Alta. Esta Ley se origino en la Cámara de Diputados, luego paso al Senado, donde se hicieron modificaciones de fondo, que luego fueron aprobadas en la Cámara de Diputados.

La demora en el tratamiento de esta ley se debió a la dificultad de armonizar distintos intereses y puntos de vista de muchos actores que se veían afectados por la misma. Algunos de los temas de conflicto fueron las concesiones de tierra, el tamaño de estas, el monto de la patente, los mecanismos de fiscalización y otros.⁹

La nueva Ley Forestal (Ley N° 1700 del 12 de julio de 1996) introduce cambios fundamentales en la normatividad para la gestión de los recursos forestales puesto que entre los aspectos mas importantes, elimina la otorgación mediante contrato, de áreas de corte por periodos de corto plazo; por concesiones de 40 años con un enfoque a la explotación planificada de largo plazo, cambia el régimen impositivo del pago por volumen extraído a una patente por extensión de la concesión. Otro aspecto muy importante es que tipifica las Infracciones Forestales y el procedimiento a seguir.

En el marco institucional, se reemplaza al Centro de Desarrollo Forestal por la Superintendencia Forestal; las Prefecturas y los Municipios se convierten en receptores de los recursos generados por el aprovechamiento forestal, las multas recaudas por el transporte ilegal de producto forestal.

La Ley Forestal de 1996, que está en vigencia tiene por objeto normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país.

⁹ Ob.cit. LINARES, Calderón Verónica Miriam, Pág. 54.

Por otra parte, correspondía a la Superintendencia Forestal la responsabilidad principal en el control tanto de operaciones legales e informales. El funcionamiento de la Superintendencia Forestal cambio de diferentes maneras, hubo cambios en las estrategias para el control de operaciones forestales, así como cambios basados en la evolución misma de la institución y en la prueba de operaciones de control en las áreas boscosas.

Las estimaciones del pasado acerca de la evolución de deforestación, varían considerablemente y deben considerarse como una referencia. Históricamente se ha señalado a la actividad informal de transporte ilegal de madera como el principal enemigo del manejo y uso sostenible de la deforestación de los bosques en Bolivia. Esta percepción se mantuvo antes y durante el proceso de generación del nuevo Régimen Forestal y continúa hasta la fecha.

El acceso ilegal al bosque y la generación de productos forestales ilegales significan una competencia desleal para las actividades legales que cumplen con las regulaciones vigentes. Las actividades legales no sólo garantizan la producción de bienes tangibles del bosque (madera, frutos, etc.) sino que además garantizan que el bosque provea también todos los otros bienes tangibles, como la conservación de la biodiversidad, y la protección del suelo y de la calidad del agua, entre otros.

Es necesario señalar que el 09 de abril del año 2009, fue creada la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT, mediante Decreto Supremo N° 0071 en el Gobierno de Evo Morales Ayma; dejando de existir la Superintendencia Forestal y Agraria, se realizó la transferencia de las funciones, atribuciones y competencias de las extintas superintendencias, mediante las cuales se deben dar cumplimiento a las sanciones específicas con relación a procesos administrativos sancionadores de orden forestal, desde la tala, el transporte, el aprovechamiento, el almacenamiento y la comercialización ilegal de productos forestales a través de la Ley Foresta N° 1700, su Reglamento forestal por D.S. N° 24453, Directriz Jurídica IJU 1/2006 y normas conexas.

CAPÍTULO IV. MARCO CONCEPTUAL

En la realización de la presente monografía se utilizó los siguientes términos técnico – jurídicos, que sirvieron para entender estos vocablos:

Acta de Decomiso Provisional

Instrumento administrativo probatorio de la contravención forestal, ante la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) que debe levantarse al momento de la intervención. En la copia del acta de decomiso entregada al infractor ejecutada por la instancia local (ABT), o en su caso por el personal de los Puestos Fijos de Control Forestal o de las Unidades Móviles, debe firmar el infractor o intervenido, si estuviere presente, y testigos, si los hubiere. Si el infractor o intervenido se negare a firmar el acta, el servidor público dejara constancia de la misma.¹⁰

Almacenamiento Ilegal

Determinación legal. Prohíbe en todo el territorio nacional el almacenamiento de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente certificado forestal de origen autorizado por la (ABT) bajo sanción de decomiso, multa, y clausura según corresponda. Art. 95º, párrafo IV, Reglamento de la Ley Forestal.¹¹

Aprovechamiento Ilegal

Aprovechamiento forestal no autorizado. El Art. 96º, Párrafo I del Reglamento a la Ley Forestal, establece que procede el decomiso de productos y medios de perpetración en casos de Aprovechamiento, transporte, industrialización y comercialización ilegales de productos forestales, así como de instrumentos de desmonte o chequeos ilegales o sin la debida autorización. En el caso de los productos, se aplicara, además. Una multa por el doble de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso; importe que se duplicara en cada nuevo acto de reincidencia.¹²

¹⁰ KEMPPF, Saucedo Francisco Noel. Glosario Técnico Jurídico del Régimen Forestal de la Nación. Editorial Industrias Graficas Sirena, Santa Cruz – Bolivia. 2006, pág. 8.

¹¹ Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 12.

¹² Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 16.

Burocrático

Concerniente a la burocracia, caracterizado por sus exigencias de detalle, por lo dilatado y dilatorio de los tramites y lo reiterativo de las diligencias, escalonadas en frondosas jerarquías.¹³

Certificado Forestal de Origen

Documento de uso obligatorio para el transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales que se encuentran debidamente amparados en el marco del régimen Forestal, siendo el documento valorado que emite únicamente la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), que contempla una serie de datos específicos relativos a la fuente de provisión del recurso, certificando que el producto forestal proviene de una fuente autorizada. Abreviatura CFO.¹⁴

Comercialización ilegal

Prohibido en todo el territorio la comercialización de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente Certificado Forestal de Origen autorizado por la autoridad competente, bajo sanción de decomiso, multa y clausura, según corresponda. Art. 95º, parágrafo IV. Reglamento de la Ley Forestal.¹⁵

Contravención

Obrar en contra de lo que está mandado y escrito o más propiamente dicho, es la infracción de disposiciones legales, las contravenciones están sometidas para su juzgamiento a las propias autoridades competentes en un determinado caso.¹⁶

Cuartón

Designación que recibe la rola después del escuadrado con motosierra en ningún caso está permitido el escuadrado y tableado de madera con fines comerciales bajo sanción de decomiso y multa. Art. 75º. Reglamento de la Ley Forestal.¹⁷

¹³ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires – Argentina, pág. 93.

¹⁴ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 40.

¹⁵ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 43.

¹⁶ OCEANO UNO, Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Oceano, Colombia. 1992.

¹⁷ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 50.

Delitos Forestales

Constituyen delitos de resistencia a la autoridad, desobediencia e impedimento o estorbo al ejercicio de funciones, tipificados en los artículos 159º, 160º y 161º del Código Penal, según correspondan, los actos ejercidos contra los inspectores y auditores forestales debidamente acreditados por la autoridad competente. Art.42º, parágrafo I, Ley Forestal.¹⁸

Demasías

En demasía con exceso. Constituye delito forestal el transporte de producto forestal en exceso al declarado en el certificado forestal de origen CFO. Encontrado al verificar el medio de transporte o el depósito, corresponde al servidor público levantar Acta de Decomiso Preventivo en el acto, cumpliendo las formalidades de Ley, para entrega a la respectiva oficina de la (ABT).¹⁹

Escala de Multas

La escala de multas se basara en porcentajes incrementales del monto de las patentes de aprovechamiento forestal o de desmonte, según corresponda, de acuerdo a la gravedad de la contravención o grado de reincidencia. El incremento no podrá exceder del 100% de la patente respectiva. Art. 41º, parágrafo II. Ley Forestal.²⁰

Infracción

Transgresión, violación o quebrantamiento de alguna Ley, pacto o tratado. Toda persona es responsable de las infracciones que cometa, incurriendo en las penas respectivamente señaladas o en la obligación de resarcir los daños perjuicios así ocasionados.²¹

Ley Forestal

Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996. “Norma la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país”. Art. 1º Ley Forestal.²²

¹⁸ Ob.cit. **KEMPF**, Saucedo Francisco Noel, pág. 54.

¹⁹ Ob.cit. **KEMPF**, Saucedo Francisco Noel, pág. 54.

²⁰ Ob.cit. **KEMPF**, Saucedo Francisco Noel, pág. 65.

²¹ Ob.cit. **OSSORIO**, pág. 380.

²² Ob.cit. **KEMPF**, Saucedo Francisco Noel, pág. 93.

Multa

*Pena pecuniaria impuesta por la autoridad policial, gubernativa o judicial al autor de un delito o falta. Así mismo es frecuente la imposición de multas de orden administrativo, con respecto a la comisión de determinadas infracciones.*²³

Procesos Administrativos

*Todo acto que realiza el usuario forestal para lograr la determinación de la autorización de un derecho. Sinónimo: procedimiento. Atribución legal de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT): “Conocer los recursos que correspondan dentro del procedimiento administrativo”. Inciso J), parágrafo, Art. 22°. Ley Forestal*²⁴

Puestos de Control Forestal

*“Es la fiscalización del transporte de productos forestales que se efectúa mediante puestos de control forestal, fijos o móviles, los mismos que son estratégicamente ubicados en los caminos o puntos de confluencia de las redes camineras o fluviales” Parágrafo I, Art. 95°, Reglamento de la Ley Forestal.*²⁵

Recurso de Revocatoria

Es la facultad que da el Régimen Forestal al intervenido que percibe trato injusto en el proceso establecido. “Procede cuando los fundamentos se basen en nuevas pruebas o hechos y se interpondrá ante la misma instancia que las impuso, en el termino de diez días hábiles “. Inciso a), parágrafo VII, Art. 96°, Reglamento de la Ley Forestal.

“Las resoluciones administrativas pronunciadas por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) podrán ser impugnadas por quien resultare afectado, cuando demuestre el perjuicio que le representa en su patrimonio o en sus derechos protegidos por la ley, interponiendo recurso de revocatoria. Este recurso deberá ser interpuesto dentro del plazo de 30 días de publicada o notificada la resolución”. Art. 43°, Ley Forestal.

*“Los recursos serán resueltos en el termino de 10 días hábiles “Parágrafo VIII, Art. 96°, Reglamento de la Ley Forestal.”*²⁶

²³ Ob.cit. OCEANO UNO.

²⁴ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 128.

²⁵ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 133.

²⁶ Ob.cit. KEMPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 137.

Reincidencia

Reiteración de un hecho contraventor que ha sido sancionado mediante un acto administrativo ejecutoriado. “En cada nuevo caso de reincidencia se duplicara, a su vez dichas sanciones”. Parágrafo II, Art. 96°, Reglamento de la Ley Forestal.²⁷

Resolución Administrativa

Toda declaración, disposición o decisión de la administración pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos exigidos y formalidades establecidas por la ley de procedimiento administrativo, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo. Debe contar con los elementos esenciales de: competencia, causa, procedimiento, fundamento y finalidad.²⁸

Transporte de Productos Forestales

“En todo caso el transporte de productos forestales deberá ser acompañado del correspondiente certificado forestal de origen, debidamente refrendado, por el funcionario responsable designado, bajo sanción de decomiso”, además que el transporte de productos forestales con fines de investigación, uso propio u obras comunitarias será autorizado por la instancia local de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT)”. Art. 74°, Reglamento de la Ley Forestal.

“Se prohíbe en todo el territorio nacional el transporte de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente certificado forestal de origen autorizado por la autoridad competente, bajo sanción de decomiso, multa y clausura, según corresponda”. Parágrafo IV, Art. 95°, Reglamento de la Ley Forestal.²⁹

Transporte Ilegal de Productos Forestales

“Constituye acto de sustracción tipificado en el Art. 223° del Código Penal la utilización de recursos forestales sin autorización concedida por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) o fuera de las áreas otorgadas, así como su comercialización”. Parágrafo V, Art. 42°, Ley Forestal.³⁰

²⁷ Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 143.

²⁸ Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 149.

²⁹ Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 170.

³⁰ Ob.cit. KEMPPF, Saucedo Francisco Noel, pág. 170.

CAPÍTULO V. LEGISLACIÓN BOLIVIANA Y DERECHO COMPARADO

5.1. Legislación boliviana.

Desde mediados de la década de 1990, en Bolivia se han dado importantes avances hacia la construcción de la gestión forestal, aunque todavía una buena parte de las decisiones sobre dichos recursos permanece en el nivel central. Es decir, pese a que los gobiernos municipales han adquirido un papel protagónico dentro de la gestión forestal, sus poderes y capacidades para tomar decisiones discrecionales son todavía limitados. Pese a ello y en relación con otros países de Latinoamérica, Bolivia es uno de los países donde se ha dado la mayor descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales.

El paso decisivo para la transferencia de responsabilidades forestales a los municipios fue el resultado de la aprobación de la nueva Ley Forestal en 1996. Esta Ley permite que los gobiernos locales puedan solicitar y supervisar hasta un 20% de los bosques nacionales dentro de su jurisdicción. Estas Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) deben ser entregadas como concesiones forestales a las llamadas “Agrupaciones Sociales del Lugar” (ASL). En la práctica, este mecanismo permite formalizar los derechos de aprovechamiento forestal de extractores de madera en pequeña escala y otros usuarios tradicionales del bosque. La mencionada Ley también establece que los grupos indígenas son dueños de los recursos forestales dentro de los territorios que les hayan sido reconocidos legalmente.

Estos cambios fueron motivados por el interés del gobierno central de reducir el aprovechamiento forestal ilegal por parte de las poblaciones locales y por la necesidad de mejorar los sistemas de control y fiscalización del manejo forestal. Además, hubo una importante presión local y departamental para que los ingresos fiscales forestales se re direccionaran hacia estos niveles. La Ley Forestal otorga el 25% de las patentes de aprovechamiento forestal a las municipalidades. Estos fondos deben apoyar a la Unidad Forestal Municipal (UFM) que todos los municipios que posean bosques deben establecer. Las UFM están encargadas de la formación de las

AFRM y la asistencia técnica a las ASL. Además, deben inspeccionar las actividades de las concesiones forestales y de los aserraderos, vigilar el cumplimiento de los planes de aprovechamiento, disponer medidas preventivas ante actividades que perjudican el recurso forestal, solicitar el **decomiso de productos ilegales** y establecer registros de plantaciones forestales y bosques nativos.

La descentralización planteada en esta Ley ha llevado a redefinir las relaciones de poder al nivel local; las elites locales han tenido gradualmente que reconocer la presencia de grupos que habían estado previamente marginados, con los que ahora incluso se ven obligadas a negociar. En algún grado, la descentralización ha creado nuevas oportunidades de acceso al recurso forestal para los grupos indígenas, colonos y pequeños extractores de madera. En cierta medida, el proceso de descentralización también ha debilitado la posición de concesionarios, hacendados y propietarios que no viven dentro de la municipalidad. Sin embargo, la complejidad de la dinámica del poder local dificulta hacer generalizaciones sobre los beneficios de la descentralización para los grupos marginados; de hecho, hay casos claros donde ha contribuido a fortalecer ciertas elites locales, que ya tenían una fuerte presencia.

En Bolivia, las respuestas de los gobiernos municipales al proceso de descentralización han sido diversas. Casi todos los municipios con bosques tienen actualmente una UFM. Estas unidades han sido bastante activas en la delimitación de áreas forestales municipales; muchas se han involucrado en el control del manejo forestal y el control de tala ilegal y **transporte ilegal de madera**, o se han preocupado por desarrollar proyectos forestales. Pero, a pesar de los avances logrados, la mayor parte de las regulaciones para el uso de los recursos forestales siguen concentradas en el nivel nacional y los gobiernos municipales influyen muy poco sobre esas decisiones.

De acuerdo a la legislación, por un lado el uso de recursos forestales sin fines comerciales no requiere de autorización y, por otro, todas las operaciones de extracción de productos forestales maderables y no maderables realizadas con fines comerciales requieren de un plan de manejo. En ese orden, tanto concesionarios

forestales como propietarios privados están en la obligación de diseñar planes de manejo (incluyendo inventarios forestales, mapeos de especies y estimaciones del potencial forestal), como el principal instrumento de regulación de la extracción de madera.

Los Impactos de la Descentralización en la Gestión Forestal y las reformas han abierto nuevas oportunidades para las poblaciones indígenas, al menos en el papel, en tanto estos grupos pueden obtener derechos de uso de recursos sobre sus territorios, aunque el proceso de delimitación y titulación efectiva de los mismos es bastante lento. En municipalidades donde la participación indígena es importante y han ganado influencia en la política local, ellos han ganado el soporte para consolidar sus demandas.

No obstante, los grupos indígenas que desarrollan operaciones forestales comerciales se han visto obligados a ajustar sus prácticas al nuevo conjunto de regulaciones en relación a ciclos de rotación, diámetros de corta y otras. Estos grupos, en parte, enfrentan grandes limitaciones de capital para financiar la elaboración de sus inventarios forestales y también carecen de las habilidades necesarias para negociar su producción en buenas condiciones. Actualmente se considera que las comunidades indígenas podrían aprovechar mejor sus recursos al establecer acuerdos con compañías madereras y otros capitales privados para el uso de sus recursos forestales.

Las actividades de control sobre actividades forestales informales han dificultado la vida de colonos y pequeños extractores de madera que subsistían de esas actividades, porque no contaban con todos los requisitos para ajustar sus actividades al nuevo régimen, sobre todo para la aprobación de los planes de desmonte que ha sido la vía preferida para justificar la extracción de madera.

Las regulaciones forestales y las responsabilidades transferidas a las municipalidades han puesto exagerado énfasis en el control de la informalidad y el crimen forestal. Pocos esfuerzos se han hecho en promover un ambiente económico e institucional

que favorezca las iniciativas de manejo forestal sostenible. Por ejemplo, decisiones sobre cómo los derechos de uso forestal deberían ser concedidos y a quienes (un avance en ese sentido ha sido la creación de las reservas forestales municipales), o sobre el tipo de sanciones que deberían imponerse a la **extracción ilegal** y el destino de esos recursos.

A continuación se detalla el marco jurídico aplicable, específicamente en los procesos administrativos sancionadores, por infracción o contravención al Régimen Forestal, en este caso al transporte ilegal de producto forestal:

5.1.1. Constitución Política del Estado en sus Artículos 386 y 387.

Señala que los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico, para el desarrollo del pueblo boliviano y el Estado deberá garantizar su conservación y delega a la Ley Forestal para regular su protección.

Artículo 386. Los bosques naturales y los suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano. El Estado reconocerá derechos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades y operadores particulares. Asimismo promoverá las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable; la generación de valor agregado a sus productos, la rehabilitación y reforestación de áreas degradadas.

Artículo 387. I. El Estado deberá garantizar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, la conservación y recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas.

II. La ley regulará la protección y aprovechamiento de las especies forestales de relevancia socioeconómica, cultural y ecológica.

5.1.2. Ley Forestal N° 1700 en sus Artículos 41, 42 y 43.

Artículo 41. (Contravenciones y sanciones administrativas). I. Las contravenciones al Régimen Forestal de la Nación dan lugar a sanciones administrativas de amonestación escrita, multas progresivas, revocatoria del derecho otorgado y cancelación de la licencia concedida, según su gravedad o grado de reincidencia.

II. El reglamento establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas. La escala de multas se basará en porcentajes incrementales del monto de las patentes de aprovechamiento forestal o de desmonte, según corresponda, de acuerdo a la gravedad de la contravención o grado de reincidencia. El incremento no podrá exceder del 100% de la patente respectiva.

III. Constituyen contravenciones graves que dan lugar a la revocatoria del derecho otorgado, las establecidas y previstas en la presente ley.

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

II. Constituyen circunstancias agravantes de los delitos tipificados en los artículos 198, 199, 200 y 203 del Código Penal según corresponda, cuando los actos de falsedad material o ideológica, o el uso de instrumentos falsificados, estén referidos al Plan de Manejo y sus instrumentos subsidiarios, programas de abastecimiento de materia prima, declaraciones juradas, informes y documentos de los profesionales y técnicos forestales, pliegos de cargo y recomendaciones de las inspecciones forestales, informes y dictámenes de

auditorías forestales y demás instrumentos establecidos por la presente ley y su reglamento.

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

Artículo 43. (Recurso de revocatoria). Las resoluciones administrativas pronunciadas por el Superintendente Forestal podrán ser impugnadas por quien resultare afectado, cuando demuestre el perjuicio que le represente en su patrimonio o en sus derechos protegidos por la ley, interponiendo recurso de revocatoria ante el mismo Superintendente Forestal. Este recurso deberá ser interpuesto dentro del plazo de 30 días de publicada o notificada la resolución.

5.1.3. Reglamento a la Ley Forestal aprobado por D.S. N° 24453 en sus Artículos 74, 95 y 96.

Artículo 74. En todo caso el transporte de productos forestales deberá ser acompañado del correspondiente certificado de origen, debidamente refrendado por el funcionario responsable designado, bajo sanción de decomiso, conforme al presente reglamento.

Artículo 95. Respecto de los puestos de control forestal a que se refiere la Primera Disposición Final de la Ley, rigen las siguientes disposiciones reglamentarias:

I. La fiscalización del transporte de productos forestales se efectuará mediante puestos de control forestal, fijos o móviles, los mismos que serán estratégicamente ubicados en los caminos o puntos de confluencia de las redes camineras o fluviales.

Los puestos de control forestal móviles podrán consistir en vehículos motorizados o unidades fácilmente transportables, claramente identificables y

con personal debidamente acreditado por la autoridad competente. Para estos efectos, todo el territorio nacional se considera territorio forestal susceptible de control.

IV. Se prohíbe en todo el territorio nacional el transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente certificado de origen autorizado por la autoridad competente y, en su caso, refrendado por el funcionario responsable designado o por la póliza de exportación, bajo sanción de decomiso, multa y clausura, según corresponda, de acuerdo al presente reglamento. Se exceptúa el transporte a los centros de acopio autorizados previamente por la autoridad competente.

La Superintendencia Forestal es responsable de diseñar el contenido y requisitos de los certificados de origen.

V. Entre otras que disponga la autoridad competente, los puestos de control forestal efectuarán las siguientes verificaciones:

a) Registro interno del número de certificado de origen y de los volúmenes en troncos o madera aserrada, láminas, productos elaborados, semielaborados o, en su caso, número de piezas, transportados con cargo a la concesión, autorización o permiso respectivo.

b) Cantidad y especie, peso, volumen o característica que correspondiera, en caso de productos no maderables.

c) Verificación de los mecanismos de control de los programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas.

d) Control de bienes y productos ilegales, como especímenes vedados o prohibidos de la vida silvestre, y sus productos, en coordinación o bajo convenio con la repartición pública competente.

VI. Existe la obligación de remitir el ejemplar correspondiente del certificado de origen utilizado a la instancia local de la autoridad competente, en el término de 15 días hábiles.

Artículo 96. Rigen para lo dispuesto por el inciso e) del párrafo I del artículo 22 de la Ley, las siguientes normas:

I. Procede el decomiso de productos y medios de perpetración en casos de aprovechamiento, transporte, industrialización y comercialización ilegales de productos forestales, así como de instrumentos de desmonte o chaqueo ilegales o sin la debida autorización.

Entre los medios de perpetración están incluidos la maquinaria e instrumentos de apertura de caminos, arrastre, carga, corte, cadeneo o chaqueo; aserrío precario in situ y vehículos de transporte.

En el caso de los productos, se aplicará, además, una multa por el doble de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar del decomiso; importe que se duplicará en cada nuevo acto de reincidencia.

III. Los decomisos serán ejecutados por la instancia local de la Superintendencia Forestal o, en su caso, por el personal de los puestos de control forestal o de las unidades forestales móviles, levantándose un acta circunstanciada, con audiencia y firma del infractor o intervenido, si estuviere presente, y de testigos, si los hubiere. Si el infractor o intervenido se negare a firmar el acta, se dejará expresa constancia en la misma.

IV. El acta de decomiso deberá precisar claramente la naturaleza de la infracción y la individualización de los responsables; la dirección del establecimiento o la ubicación del lugar de los hechos, incluyendo un croquis a mano alzada que acredite suficientemente su localización; el inventario detallado de los productos y medios de perpetración decomisados, con indicación de su estado aparente de conservación y las características que permitan su identificación inequívoca.

Tales documentos deberán contar con la firma de los funcionarios participantes en el decomiso y de los infractores involucrados o personas intervenidas, a quienes se les dará una copia de la misma en ese momento y en formulario pre impreso. El acta deberá ser elevada a la instancia local de la autoridad competente en un lapso no mayor de 48 horas.

La omisión de levantar el acta, de entregar la copia o retardar su entrega, o el hecho de existir y comprobarse modificaciones a la misma o que éstas no correspondan a la realidad, originarán la destitución inmediata del funcionario involucrado con las consecuencias dispuestas en el artículo 16º de la Ley del Trabajo.

La copia del acta de decomiso entregada al infractor tendrá valor de documento probatorio ante la Superintendencia Forestal en caso de reclamo.

La falsificación o adulteración de dicho documento por cualquiera de las partes será pasible de las penas impuestas en el Código Penal para los delitos de falsedad ideológica y/o falsedad material de documentos, según corresponda.

IX. Consentidas o ejecutoriadas las resoluciones, se procederá a su efectivización, constituyendo instrumentos que aparejan ejecución respecto de las sumas líquidas que contengan y de las prestaciones positivas o negativas que dispongan, conforme al inciso f) del párrafo I del artículo 22º de la Ley.

Los procesos de remate se llevarán a cabo conforme al Código de Procedimiento Civil.

X. Para la determinación de las sumas líquidas de las multas y remates a que se refiere el inciso c) del artículo 38° de la Ley, la Superintendencia Forestal retraerá el 30% del total recaudado, por concepto de gastos generales de gestión, recuperación, custodia y realización, y distribuirá el 70% restante conforme al citado artículo.

5.1.4. Directriz Jurídica IJU 1/2006 en sus Artículos del 1 al 30.

En sus 30 artículos, por ser aplicable en toda su extensión, cuyo objeto es establecer el procedimiento administrativo sancionador para el procesamiento de los administrados por infracciones al Régimen Forestal, esta Directriz será adjuntada más adelante; **Ver (Anexo N° 1)**. Pero es importante resaltar los siguientes Principios Administrativos Sancionadores de esta Directriz Jurídica que son de cumplimiento obligatorio:

Principio de Legalidad. - Las sanciones administrativas solamente podrán ser impuestas cuando estas hayan sido previstas por norma expresa, conforme al procedimiento establecido en las leyes y reglamentaciones aplicables.

Principio de Tipicidad. - **1.** Son infracciones administrativas las acciones u omisiones expresamente definidas en el Régimen Forestal, entendido este como el conjunto de normas de orden público que regula la utilización sostenible y protección de los bosques y tierras forestales y el régimen legal de otorgamiento a los particulares, con clara determinación de sus derechos y obligaciones.

2. Sólo podrán imponerse aquellas sanciones administrativas expresamente establecidas en el Régimen Forestal.

3. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, no podrán implicar en ningún caso ni directa, ni indirectamente la privación de libertad.

Principio de Presunción de Inocencia. - Se presume la inocencia de las personas mientras no se demuestre lo contrario en idóneo procedimiento administrativo.

Principio de Proporcionalidad. - El establecimiento de sanciones pecuniarias, deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas, no resulten más beneficiosa para el infractor que en cumplimiento de las normas infringidas.

Principio de Procedimiento Punitivo. - No se podrá imponer sanción administrativa alguna a las personas, sin la previa aplicación de procedimiento punitivo.

Principio de Irretroactividad. - Sólo serán aplicables las disposiciones sancionadoras que estuvieran vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa.

5.1.5. Código Penal en sus Artículos 159, 160, 161,198, 199, 203, 223.

Artículo 159.- (Resistencia a la autoridad). El que resistiere o se opusiere, usando de violencia o intimidación, a la ejecución de un acto realizado por un funcionario público o autoridad en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquellos o en virtud de una obligación legal, será sancionado con reclusión de un mes a un año.

Artículo 160.- (Desobediencia a la autoridad). 61 que desobedeciere una orden emanada de un funcionario público o autoridad, dada en el ejercicio legítimo de sus funciones, incurrirá en multa de treinta a cien días.

Artículo 161.- (Impedir o estorbar el ejercicio de funciones). El que impidiere o estorbare a un funcionario público el ejercicio de sus funciones, incurrirá en reclusión de un mes a un año.

Artículo 198.- (Falsedad material). El que forjare en todo o en parte un documento público falso o alterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio, incurrirá en privación de libertad de uno a seis años.

Artículo 199.- (Falsedad ideológica). El que insertare o hiciere insertar en un instrumento público verdaderas declaraciones falsas concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pueda resultar perjuicio, será sancionado con privación de libertad de uno a seis años.

En ambas falsedades, si el autor fuere un funcionario público y las cometiere en el ejercicio de sus funciones, la sanción será de privación de libertad de dos a ocho años.

Artículo 203.- (Uso de instrumento falsificado) El que a sabiendas hiciere uso de un documento falso o adulterado, será sancionado como si fuere autor de la falsedad.

Artículo 223.- (Destrucción o deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional). El que destruyere, deteriorare, substraigiere o exportare un bien perteneciente al dominio público, una fuente de riqueza, monumentos u objetos del patrimonio arqueológico, histórico o artístico nacional, incurrirá en privación de libertad de uno a seis años.

5.2. Derecho Comparado de Latinoamérica.

Los países de Latinoamérica contienen valiosos recursos forestales, los que contribuyen en forma vital al desarrollo y bienestar de la sociedad; la disponibilidad de la información sobre bosques y recursos forestales, constituye una condición indispensable para el manejo forestal sostenible, y en general para el desarrollo forestal, basado en políticas claras y contrapesadas desde el punto de vista económico, ambiental y social. La cobertura y calidad actual de la información forestal no son lo suficientemente buenas como para alimentar los procesos de toma de decisiones para luchar contra el transporte ilegal de madera.

Entre las grandes tendencias políticas y económicas que se vienen dando en Latinoamérica está el del fortalecimiento de los gobiernos municipales que tienen fuertes implicaciones para la gestión forestal. Cada vez más, los gobiernos se involucran en cuestiones forestales: otorgan permisos, cobran impuestos, administran bosques propios, crean parques, prohíben actividades ilegales, siembran árboles y toman partido en conflictos. También implementan actividades no forestales que tienen fuertes impactos en los recursos forestales, como la construcción de caminos, la creación de programas de crédito agropecuario y la planificación del uso de suelo.

Parte del creciente protagonismo de los gobiernos de Latinoamérica en asuntos forestales surge como producto explícito de políticas nacionales de descentralización de la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, en muchos lugares, los gobiernos municipales han tomado la iniciativa sin el apoyo ni el beneplácito del gobierno central, algunas veces hasta en forma ilegal. El hecho de que ahora los gobiernos municipales tengan más poder político y mayores recursos financieros y humanos y de que en muchos países ahora son elegidos y no nombrados desde el poder central significa un capital político que les ha permitido involucrarse en nuevos ámbitos, como lo forestal y lo ambiental, aún cuando no siempre tengan un mandato claro para hacerlo.

Es importante analizar las experiencias recientes en la gestión forestal en América Latina. Este es el producto de una serie de investigaciones en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde los estudios pintan una realidad muy diversa pues cada gobierno tiene sus propias particularidades. De hecho, si cada gobierno puede tomar decisiones importantes sobre el manejo y acceso a los bosques, es de esperar que se den situaciones mucho más complejas que si hubiera una política nacional única. Pero, si bien la realidad resulta muy diversa, no se trata de una diversidad simplemente aleatoria.

En algunos países, los gobiernos nacionales han dado nuevas atribuciones a los gobiernos municipales en materia forestal, pero sin los recursos financieros y humanos correspondientes. Muchas agencias forestales nacionales se niegan a

aceptar el nuevo protagonismo de los gobiernos municipales, ya que lo perciben como una amenaza a su propia autoridad y presupuesto. También faltan muchos mecanismos institucionales y jurídicos para asegurar que los gobiernos municipales respondan a las preocupaciones e intereses de la población local y que tomen decisiones transparentes. Antes de abandonar la idea de descentralizar la gestión de los recursos naturales, por lo menos habría que probarla de una forma más seria y coherente que lo que se ha hecho hasta ahora.

En todo caso, la pregunta clave no es si los municipios debieran involucrarse o no en cuestiones forestales. Todo indica que ya lo están haciendo y que, por lo pronto, el proceso es irreversible. La pregunta más urgente es cómo se puede mejorar dicha participación municipal para que sea de provecho para las comunidades locales y los bosques.

El principal propósito de este acápite, es entonces, evaluar el papel de los gobiernos municipales en la gestión forestal, con base en experiencias de cinco países de América Latina: Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las preguntas centrales que se pretende responder son:

- ¿Qué poderes han sido transferidos a los gobiernos locales y por qué?
- ¿Qué iniciativas forestales han desarrollado los gobiernos locales?
- ¿Cuáles han sido los resultados de estas experiencias y qué factores influyen en ellos?

En cada caso se describe y analiza la situación actual de la gestión forestal, así como los avances y desafíos de la descentralización de la gestión de los recursos forestales. Para ubicarnos en este contexto general de estos cinco países, a continuación presentamos un breve resumen de las características más sobresalientes de cada país:

5.2.1. Honduras.

A partir de la promulgación de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, la Ley de Municipalidades en 1992 y la Ley General del Ambiente en 1993, se reconoció la propiedad privada forestal y se establecieron las bases para la descentralización de la gestión forestal en Honduras. En particular, las municipalidades volvieron a ser propietarias de tierras ejidales, las cuales abarcan el 28% de las tierras del país.

Esta situación es única en la región latinoamericana, ya que implica que las municipalidades son propietarias de importantes áreas boscosas cuya gestión sostenible puede generar ingresos significativos a los gobiernos locales. La gestión de los bosques ejidales está sujeta a las mismas condiciones que cualquier otro dueño de bosques. La elaboración de normas forestales y la aprobación de los planes de manejo para el aprovechamiento son potestad de la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR).

La transferencia de los derechos de la propiedad ejidal a los municipios ha impulsado el fortalecimiento municipal y ha mejorado la coordinación con COHDEFOR. Los municipios también tienen responsabilidad en el control y revisión de planes de manejo en áreas de bosques nacionales y privados, aunque la coordinación con COHDEFOR no siempre funciona en la práctica.

A pesar de sus nuevas responsabilidades, la capacidad de gestión de los municipios en Honduras es muy débil en términos generales. Los presupuestos son muy bajos y hay poca capacidad técnica e institucional para manejar de forma eficiente la gestión y el aprovechamiento de los recursos forestales municipales. Más de una docena de proyectos de cooperación internacional han invertido recursos para apoyar la administración forestal municipal mediante acuerdos o convenios de cooperación con la Secretaría de los Recursos Naturales (SERNA), COHDEFOR, asociaciones municipales y las municipalidades mismas.

En Honduras los municipios han tenido muy poca participación en el manejo de los bosques y han obtenido escasos beneficios de los productos derivados de ellos, pues hasta hace pocos años, la gestión de los recursos forestales estaba totalmente centralizada. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, se inició un proceso de descentralización que por lo menos en el ámbito legal- ha incrementado considerablemente la participación municipal en la administración de los bosques; aunque la mayoría de los municipios hondureños tienen en sus territorios áreas boscosas o con vocación forestal, sólo unos pocos han tratado de implementar sus nuevas atribuciones para obtener más control y mayores beneficios de la gestión de sus bosques.

Hay por lo menos tres Normas Legales importantes referidas a aspectos forestales: la Ley Forestal (Decreto N° 85 de 1972), la ley de creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (Decreto Ley 103 de 1974) y la ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92 de 1992). La Ley Forestal regula todos los aspectos técnicos y administrativos relacionados con la materia y con el funcionamiento de la Administración Forestal del Estado (AFE). También contiene disposiciones que involucran a las municipalidades y se refieren, entre otras cosas, a su rol en la declaratoria de áreas protegidas, la protección de los bosques en caso de incendios, plagas o enfermedades y la recepción de ingresos en áreas ejidales.

El Decreto Ley 103 de 1974 creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) como la institución representativa de la AFE. Con esta ley se limitó el acceso al bosque para la población en general y los bosques del país quedaron sometidos a la administración del Estado, la cual asumió la potestad de realizar todas las actividades de manejo: industrialización, transformación y comercialización. A raíz de esta reforma, los propietarios de la tierra, entre ellos las municipalidades, quedaron como beneficiarios indirectos del recurso forestal, con derecho a recibir una exigua devolución por el aprovechamiento del bosque.

La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (1992) devolvió el área forestal a los propietarios de la tierra. Los bosques pasaron a ser parte del

patrimonio de los particulares en las tierras privadas, y de las municipalidades en las áreas ejidales. El papel del Estado quedó limitado a la administración directa de las áreas nacionales a través de COHDEFOR.

Hay por lo menos veinte normas legales que contienen disposiciones aplicables a la materia forestal: artículos constitucionales, leyes ambientales, leyes de turismo, el ordenamiento jurídico municipal, el Código Penal, el Código Civil, la Ley de Concesiones y la Ley de Incentivos a las Energías Renovables. Cabe señalar que, en general, el ordenamiento jurídico forestal hondureño es amplio y disperso y muchas de sus disposiciones son poco claras e incluso obsoletas. Para corregir esta situación, se han preparado algunos proyectos de ley que se discuten en el Congreso.

5.2.2. Guatemala.

En Guatemala, se han desarrollado mecanismos de fomento de la actividad forestal mediante la descentralización de la gestión forestal hacia las municipalidades. Este proceso viene acompañado de programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología a las municipalidades, así como mecanismos financieros como el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y el traspaso del 50% de los ingresos generados con el impuesto a las licencias de aprovechamiento y concesiones. En este contexto, la fuerte presencia de proyectos de la cooperación internacional ha sido clave para apoyar estas iniciativas.

La Ley Forestal establece que las 331 municipalidades del país deben tener oficinas ambientales municipales, y que su papel principal debe ser el apoyo y la colaboración con las políticas y estrategias forestales implementadas por el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Las municipalidades gozan de ciertas competencias relacionadas con el control y vigilancia de los recursos forestales así como el apoyo a la reforestación y a la gestión forestal; por ejemplo, la formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de los recursos forestales municipales y la recaudación de impuestos.

Guatemala es el único país en el que la agencia forestal central lidera claramente los procesos de municipalización de la gestión forestal. Una de las iniciativas más importantes es el proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM). Este proyecto, financiado y administrado por INAB, intenta mejorar la capacidad técnica, administrativa y económica de las municipalidades para que asuman de manera eficiente sus competencias forestales y para mejorar las oportunidades de participación de las comunidades rurales en el manejo local de sus recursos a través de este proyecto varias oficinas ambientales municipales han sido creadas.

A pesar de estos avances, la municipalización de la gestión forestal en Guatemala tiene todavía importantes retos. Las municipalidades carecen de un poder real de decisión sobre la gestión forestal pues las políticas de descentralización se enfocan principalmente en buscar un traslado de responsabilidades de coordinación y de apoyo al INAB. Además, aunque los municipios guatemaltecos reciben las transferencias presupuestarias más altas en América Central, se enfrentan todavía con limitaciones económicas fuertes.

Aun así se notan tendencias locales positivas. Varios municipios se han involucrados en la gestión forestal, ya sea porque recibieron el apoyo de proyectos externos o simplemente porque las presiones de las poblaciones locales han obligado a las municipalidades a tomar acciones concretas en cuanto al manejo forestal. En este sentido, las municipalidades se involucran cada vez más en actividades de reforestación, control de incendios, prestación de servicios técnicos, establecimiento de viveros forestales y mediación en conflictos.

Como producto de las negociaciones de paz de 1996 que pusieron fin a tres décadas de conflicto armado en el país, surgió un nuevo concepto de nación, así como espacios de participación social inéditos que se han venido consolidando paulatinamente. Sobre la base de la Constitución Política actual, se logró un importante consenso entre la sociedad civil, el sector financiero y los partidos políticos, para promover la descentralización económica y administrativa con el fin de

impulsar el desarrollo regional del país y adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y el uso eficiente de los **recursos forestales**.

El Marco Legal directamente relacionado con las actividades forestales comprende la Ley Forestal (Decreto 101-96) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89 y sus reformas: 18-89; 110-96; 117-97). El órgano responsable de la administración de las áreas protegidas es el CONAP. Para administrar los bosques fuera de las áreas protegidas, la Ley Forestal de 1996 creó el INAB, una entidad autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El INAB está presente en nueve regiones y 31 subregiones del país.

La promulgación del Decreto 101-96 permitió involucrar a las municipalidades en la administración forestal.

5.2.3. Nicaragua.

Los gobiernos locales en Nicaragua han incrementando su poder y autoridad de manera significativa desde las primeras elecciones municipales en 1990. En particular, las reformas incorporadas a la ley de Municipios en 1997 aumentaron las competencias y la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, las posibilidades reales para el desarrollo de la autonomía efectiva de las municipalidades se ven limitadas por los bajísimos presupuestos con que muchos gobiernos municipales tienen que llevar a cabo sus mandatos. Además de las transferencias bajas del gobierno central (menos del 1% en 2001, el más bajo de América Central), muchos municipios se enfrentan con fuertes limitaciones para recaudar ingresos por medio de impuestos.

Con respecto a la gestión de los recursos forestales, la Ley de Municipios concede a los gobiernos locales la competencia para “desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del Municipio y del país”. Sin embargo, a pesar de este mandato general, la legislación forestal y ambiental nicaragüense impulsa una gestión centralizada y

relega a las municipalidades a un papel secundario. Entre sus potestades están opinar sobre la aprobación de los contratos para la explotación de la madera, recibir el 25% de los ingresos fiscales que tales contratos generen, establecer parques municipales, organizar campañas para la prevención y control de incendios, promover educación y proyectos ambientales, participar en el manejo de los parques nacionales y fomentar la participación ciudadana en asuntos ambientales.

En relación con el proceso de descentralización, los municipios nicaragüenses sienten que el gobierno central les ha entregado las cargas de la gestión ambiental pero no los beneficios, ni en términos de autoridad ni de ingresos económicos. Pero a pesar de las limitaciones existentes, numerosos municipios han tomado la iniciativa en el tema forestal; así, han asumido funciones como: presentar sus observaciones sobre contratos de explotación; otorgar permisos domésticos (sobre pequeños volúmenes); promover proyectos ambientales, agroforestales y de reforestación; organizar campañas para controlar incendios y plagas forestales; desarrollar planes de ordenamiento ambiental y territorial; declarar áreas protegidas; contratar personal técnico y guardabosques; aprobar ordenanzas para normalizar el uso de los recursos forestales; cobrar impuestos y multas por la extracción legal e ilegal y manejar fondos forestales. Además, la mayoría de los municipios del país han establecido Comisiones Ambientales Municipales, las cuales funcionan actualmente como el mecanismo principal para la participación local y la coordinación inter-gubernamental sobre el tema ambiental y forestal.

En Nicaragua, aunque la Ley les otorga competencia para desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medioambiente y los recursos naturales, no son los municipios los que deciden sobre los contratos de explotación de los recursos, y su criterio no es requisito obligatorio para el otorgamiento de permisos y concesiones. En consecuencia, los gobiernos municipales se quejan de que el gobierno central les ha cedido la carga de cuidar el medioambiente, pero no los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos.

5.2.4. Brasil.

De los seis casos presentados en esta temática, no cabe duda de que los gobiernos municipales brasileños tienen poderes políticos, administrativos y financieros mucho mayores que los municipios en otros países latinoamericanos. Sin embargo, en contraste con los sectores de educación y salud, la gestión de los recursos naturales o el medio ambiente no ha recibido un tratamiento específico para descentralizar competencias a los gobiernos locales. No obstante, por el nivel de autonomía del que gozan y el tipo de decisiones que manejan -por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura municipal y la gestión de fondos para créditos-pueden tener impactos indirectos muy fuertes sobre el recurso forestal.

En general, el marco regulador actual para el manejo forestal en Brasil es inadecuado y altamente centralizado. El instituto estatal encargado del medio ambiente y de los bosques, IBAMA, tiene poco apoyo político, pocos recursos y no está en capacidad de ejercer un control real sobre la extracción de madera y sobre el seguimiento a la implementación de los planes de manejo forestal. A esta situación se une el hecho de que los municipios brasileños reciben importantes transferencias económicas del gobierno federal y, por lo tanto, no están siempre motivados para involucrarse en actividades forestales con el fin de buscar ingresos de las actividades forestales, como en otros países.

En la región amazónica, muchos residentes están a favor de un modelo de desarrollo que promueva la reducción del área boscosa. Por ejemplo, poderosos líderes locales, incluyendo algunos alcaldes, son frecuentemente madereros o ganaderos y se oponen a la creación de áreas protegidas o reservas extractivas y a la delimitación de territorios indígenas. Aún así, existen municipios con programas para la prevención y control de incendios forestales, la educación ambiental, la modernización de la industria forestal y/o el fomento forestal y agroforestal. La mayoría de los gobiernos locales donde se da este tipo de actividad, cuentan con el apoyo de organismos no gubernamentales o proyectos del gobierno central. También hay líderes municipales que han promovido la certificación forestal y la consolidación de reservas extractivas,

especialmente donde la extracción de productos no maderables es importante para la subsistencia de las poblaciones locales.

La Amazonia es la región con mayor riqueza forestal del Brasil. No obstante, desde el inicio de la década de 1990, Brasil viene perdiendo aproximadamente 0,5% de área boscosa anualmente, lo que corresponde en promedio a 17 000-18 000 km². La deforestación ha sido más intensa en los estados de Pará, Mato Grosso y Rondônia; de manera general, la **explotación maderera** en esta región se da de manera incontrolada y altamente agresiva. Los aserraderos se instalan en regiones donde hay volúmenes grandes de maderas preciosas y, cuando estas se agotan, inician un segundo ciclo con maderas de valor un poco más bajo. En 1997, la producción de madera en la Amazonia fue de 28 millones de metros cúbicos. La mayor parte (86%) de la madera producida es consumida dentro del país. Las regiones más ricas del país – Sureste y Sur – consumen dos tercios de la madera; solo el estado de São Paulo consume 20% del total. Estos números son suficientes para afirmar que Brasil es el mayor consumidor mundial de maderas tropicales.

En el caso de la gestión forestal, en la práctica hay una gran concentración de poder y centralización en la toma de decisiones en manos del gobierno federal, razón por la cual la gestión forestal es muy poco eficiente debido a la distancia entre las autoridades federales y la realidad local.

En la Constitución de 1988, el tema ambiental se ubicó en el ámbito de las competencias comunes y convergentes entre la federación, estados y municipios, esto quiere decir que ninguno de los tres niveles tiene poder exclusivo para legislar o ejecutar políticas ambientales. La constitución establece, específicamente, que los tres niveles de gobierno tienen el deber de preservar un “medio ambiente ecológicamente equilibrado”, lo que incluye de manera explícita a los bosques.

Además de la constitución, la ley No. 9985 del 18 de julio del 2000 crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), y prevé la participación de los municipios en la gestión de los recursos forestales. El SNUC

abarca todas las unidades de conservación públicas, sean federales, estatales o municipales. De acuerdo con la ley, los tres diferentes niveles de gobierno pueden crear tanto Unidades de Protección Integral, en las que es totalmente prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales, como Unidades de Uso Sustentable, que pueden ser explotadas de acuerdo con un plan de gestión.

5.2.5. Costa Rica.

De todos los países estudiados, Costa Rica representa el modelo más centralizado en cuanto a la administración de los recursos forestales del país. Esta situación se explica por la larga tradición de centralismo del Estado que históricamente ha funcionado con relativo éxito dentro del contexto costarricense, y el hecho de que la mayoría de la población y actividad económica está concentrada en el valle central donde se ubica la capital, San José.

El marco legal forestal de este país presenta una estructura totalmente centralizada y deja poco espacio para que las municipalidades puedan jugar un rol activo en la gestión forestal. Las competencias legales de las municipalidades son muy generales. El órgano estatal responsable de la gestión forestal es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que pertenece al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Las políticas de descentralización de la Administración Forestal del Estado se limitan a una desconcentración del SINAC, a través de la creación de 11 áreas de conservación y oficinas regionales y subregionales en cada área.

Los gobiernos municipales carecen de responsabilidades directas en el manejo forestal, pero esto no siempre ha sido así. La Ley Forestal de 1996 había establecido que las municipalidades debían otorgar los permisos de corta de "árboles en potreros". Sin embargo, el traslado de esta responsabilidad se hizo sin que las municipalidades fueran preparadas para asumir técnica y administrativamente esta competencia. Los problemas que se generaron en las municipalidades provocaron que esta competencia fuera trasladada a los Consejos Regionales de Áreas de Conservación. Finalmente, en la práctica los permisos son otorgados por el SINAC debido a los problemas que surgieron en la creación de estos Consejos.

El Marco Legal vigente en Costa Rica prevé varios tipos de mecanismos de recaudación municipal de fondos provenientes de la actividad forestal. Pero, en la práctica, las municipalidades han encontrado numerosos obstáculos políticos y legales para la aplicación de estos mecanismos. A pesar de su autoridad y fondos limitados, hay ejemplos de municipios que han iniciado actividades importantes de gestión forestal y hasta han logrado, en algunos casos, consolidar oficinas ambientales municipales. En general, estas iniciativas se dan cuando hay presión por parte de grupos de la sociedad civil local o cuando existe una cierta estabilidad política dentro de la municipalidad y una buena relación entre el gobierno local y los funcionarios de las oficinas subregional del SINAC.

En el contexto latinoamericano, Costa Rica ostenta una posición de avanzada en cuanto a políticas y legislación ambientales, así como en el desarrollo de las instituciones a cargo de la gestión de recursos naturales. Estas políticas han sido especialmente vigorosas con respecto al tema forestal; en las tres últimas décadas, ha habido importantes avances en términos del fortalecimiento de la reforestación y las actividades derivadas del aprovechamiento y el manejo del bosque, y en la creación de instrumentos económicos orientados hacia la conservación y el manejo sostenible, entre ellos, el Sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Sin embargo, Costa Rica es uno de los países más centralizados de la región, y en el ámbito de la gestión forestal, esta centralización se refleja en el esquema institucional, la toma de decisiones y el control de las ganancias generadas por el sector. La fuerte centralización de las instancias de gestión forestal no ha impedido que presenten los mismos problemas de corrupción, falta de eficiencia en los controles y carencia de recursos técnicos y económicos que presentan la mayoría de los países de la región.

Las experiencias de los **cinco países** descritos anteriormente, demuestran que los gobiernos y las poblaciones locales se involucran y participan cada vez más en la toma de decisiones que afectan el uso y manejo de los bosques. Los gobiernos locales, en particular, han asumido claramente un mayor protagonismo en los últimos años, con o sin el apoyo de las leyes y políticas del estado. Hasta podría decirse que

la descentralización “desde abajo” ya ha echado raíces, mientras que la descentralización formal se ve obstaculizada en muchos sentidos. Esto se debe, en parte, a que ahora los gobiernos locales son más poderosos y cuentan con más recursos y legitimidad que en el pasado, a la fuerte presión que ejercen diferentes grupos sociales y donantes, los cuales han impulsado la acción de los gobiernos locales, y al sector forestal como una posible fuente de ingresos, **legales o ilegales**, especialmente el transporte ilegal de producto forestal que es una problemática que va creciendo de una forma acelerada y con el riesgo de menoscabar nuestros bosques maderables.

Los casos estudiados muestran las limitaciones de los procesos de gestión forestal en América Latina, pero también reflejan la riqueza y el potencial de las experiencias que han florecido en distintos escenarios. La valoración de estas experiencias nos lleva a concluir que la gestión de los bosques debe democratizarse aún más.

CAPÍTULO VI. EL ESTADO DE LOS BOSQUES DE BOLIVIA

Previamente, en este acápite es importante mencionar que el informe de la FAO sobre la situación de los Bosques del Mundo, afirma que la superficie forestal del mundo está retrocediendo aceleradamente por la ampliación de la frontera agrícola hacia las zonas boscosas, particularmente en los países donde las tierras cultivables están disminuyendo y que solo el 5% de la superficie terrestre del mundo se mantiene sin cambios. Asimismo, afirma que la degradación de los bosques se está incrementando rápidamente, pero que ahora hay más conciencia, conocimiento y tecnología para utilizar mejor los bosques y que se está incorporando una visión más integral que incluye la biodiversidad y los bienes y servicios ambientales que prestan los bosques.

Se calcula que la superficie mundial de bosques se ha reducido a la mitad y afirma que: “cerca del 78% de los bosques primarios han sido ya destruidos y el 22% restante están amenazados por la extracción de madera, la conversión a otros usos como la agricultura y la ganadería” y entre otros por el crecimiento demográfico y el cambio climático.

La Coalición para los Bosques Tropicales húmedos que cubrieron más del 14% de la superficie terrestre ahora no alcanzan ni al 6%. Los bosques tropicales son los mayores reservorios de biodiversidad del mundo y por tanto la pérdida de estos conlleva una drástica disminución de las especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que contienen y en consecuencia, se produce un empobrecimiento biológico del planeta.

6.1. Introducción.

El área cubierta por bosques tropicales en Bolivia representa el 10% de los existentes en Sudamérica pero esta superficie está disminuyendo rápidamente. En la última década, los bosques del país han venido decreciendo de forma exponencial debido a la ampliación de la frontera agrícola, la conversión de tierras de bosque en áreas de

pastoreo, la explotación forestal desordenada y los incendios forestales que resultan de las quemas para habilitar tierras y pasturas, sin medidas de precaución. Los bosques tropicales son ecosistemas resilientes y tienden a regenerarse rápidamente cuando la superficie deforestada es relativamente pequeña pero, cuando se tala grandes extensiones y se usa maquinaria pesada, pueden perderse para siempre. Por ello un manejo forestal sostenible puede asegurar su productividad a largo plazo e impedir el avance de la deforestación.

“Muchos estudios califican al país como de eminente vocación forestal, no solo porque casi la mitad de la superficie está cubierta por bosques, sino también porque la gran mayoría de sus suelos no son aptos para la agricultura intensiva sino para un manejo forestal sostenible, la silvicultura y la agroforestería”.³¹

Se calcula que la superficie original de los bosques del país llegaba 59.832.100 hectáreas, lo que correspondía al 54% del país. En 1975, de esta superficie era del 51.4% de la superficie total del país, es decir el 6% menos que el área forestal original según el mapa de GEOBOL.

Actualmente la superficie boscosa sería de 60.087.000 hectáreas lo que resultaría el 54.70% de la superficie total del país y significaría un aumento con relación al mapa de GEOBOL. Este aumento de cobertura se explica de la siguiente manera, debido a que con el procesamiento digital se pudo discriminar el bosque ralo existente en casi todas las serranías, quebradas y valles del interior andino; los que en el mapa anterior se hallaban incluidos en las tierras con pastos y arbustos, lo mismo ocurrió con los pequeños bosques de la sabana del Beni.

Si bien es comprensible esta explicación en cuanto al aumento de bosques que anteriormente no se tomaron en cuenta, evidentemente no ha reconocido las áreas

³¹ FLORES, Bedregal Teresa. Diagnóstico y Lineamientos para Avanzar hacia el Desarrollo Sostenible. Editorial LIDEMA, La Paz – Bolivia. 2003. Pág. 74.

deforestadas en los 25 años transcurridos desde el primer mapa que ha sido documentada en varios estudios que también se basaron en imágenes satelitales. Por ello es menester señalar que esta información no es congruente con los mapas que se elaboraron después de 1978, ni con el mapa forestal de Bolivia del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y que se requiere que esta instancia del Estado compatibilice información que es clave para la toma de decisiones.

De acuerdo a la memoria explicativa del mapa forestal de Bolivia de 1995 la superficie de bosques del país en 1993 comprendía el 53.444.182 hectáreas cubriendo el 48% de la superficie total del país. Sobre los bosques del área andina, se calcula que el 74% de su superficie (28.352.300 hectáreas) ha estado potencialmente cubierta por bosques, pero actualmente solamente un 33% a un se encuentra en un estado de conservación entre regular y bueno y el 41% en estado crítico.

De los cuales aproximadamente unas 6.469.800 hectáreas han mantenido su integridad y 11.589.600 hectáreas, se habrían perdido. Estos bosques han sufrido una presión antropica fuerte desde la colonia hasta la fecha, tanto por el uso de madera, como por la leña, siendo los más amenazados del país y una problemática es el transporte ilegal de madera que coadyuva a menoscabar nuestros bosques; con respecto a las plantaciones para reforestar los bosques son cifras muy bajas.

6.2. Deforestación.

Existen importantes efectos ecológicos asociados a la deforestación, incendios forestales y a las intervenciones de aprovechamiento y transporte ilegal de producto forestal que deben ser considerados y que son causantes de degradación forestal, estos incluyen alteraciones en la estructura del bosque y en las existencias de las especies maderables, compactación de suelos, pérdida de capacidad de secuestro de carbono y pérdidas de biodiversidad, entre otras cosas.

Aunque se ha ampliado la cartera de las especies utilizadas masivamente en los últimos años, la extracción forestal practicada en Bolivia es históricamente selectiva

debido a que sólo excepcionalmente se aprovechan más de 5 árboles por hectárea, las especies maderables más aprovechadas son: la mara, ochoó, cedro, roble, gabún, almendrillo y tajibo.

Una buena parte de los efectos destructivos del aprovechamiento y transporte maderero ilegal, se los pudo evidenciar en el bosque Chiman, se pudo observar que había una densidad de apenas 0.12 árboles de mara por hectárea y se encontró que el 4.4% había sido dañado, tanto por la construcción de caminos madereros (3.92%), como por las operaciones de corta propiamente dichas (0.47%).

Pero las tasas de extracción de la mara son muy superiores a las tasas de crecimiento de esta especie, lo que reduce su presencia en el bosque y puede impedir su regeneración natural futura. Hasta el presente no se conoce con precisión cuándo se va a producir el agotamiento comercial de la mara, pero se prevé que puede ocurrir dentro de pocos años. De manera similar, una evaluación en las concesiones del bosque de producción permanente del Choré encontró que “no se está produciendo un proceso de regeneración de la mara con la abundancia requerida”, amenazando con su exterminio.

Los efectos de la explotación maderera selectiva sobre la biodiversidad son menos conocidos. Se sabe que algunas poblaciones de fauna silvestre son amenazadas por la presencia de actividades de aprovechamiento maderero y el establecimiento de asentamientos ligado a las concesiones madereras, pero todavía falta estudiar con mayor detenimiento este aspecto.

Las últimas estimaciones sobre las tasas de deforestación en Bolivia han tomado como referente el Mapa Forestal del MDSMA, de acuerdo a este mapa desde en los últimos 18 años la superficie forestal disminuyó en un orden de 9.024.218 hectáreas, lo que significa un orden de deforestación a nivel nacional alarmante, la mayor deforestación correspondió a la expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas del Este de Santa Cruz, donde se encuentran los mejores suelos de Bolivia.

En el departamento de La Paz cada día se corta y trafica más de ocho mil pies de madera ilegal en tierras de origen Mositén, al Norte de La Paz. Esta actividad ilegal beneficia a pocos, los mismos que trasladan la mercancía hacia aserraderos y países vecinos que hacen de esta actividad un negocio lucrativo.

6.2.1. Zonas de conservación.

Una de las actividades fundamentales de área de inspección es verificar el corte y tráfico de madera ilegal desde las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), una de ellas Mositén, ubicada entre la franja que dividen los departamentos de La Paz, Cochabamba y Alto Beni, siendo zonas de conservación de áreas protegidas, pero que sometidas a una violenta deforestación.

6.2.2. Degradación de áreas protegidas.

En las inspecciones que se realiza por parte de los funcionarios que controlan estas actividades, se pudo verificar la degradación de áreas protegidas por el corte indiscriminado de árboles, centros de acopios de la madera quina y cedro por los aserraderos, empresas madereras y personal contratado esencialmente para el control como de la actividad ilegal, atentando contra los recursos ecológicos de áreas protegidas.

Asimismo, en estas zonas existen restricciones por los mismos pobladores. “Pese a ello se verificó algunas áreas donde se originaba el corte ilegal y tráfico de madera que se produciría en la superficie comunitaria de los mosetenes, adyacente a las localidades de Agua Clara y Colorado que comprenden la jurisdicción del departamento de Cochabamba”.³² A su vez, se sabe que aproximadamente de 20 a 30 camiones que diariamente salen desde esta zona trasladando entre 6 a 8 mil pies de madera, tanto cortada como en bloques, de los cuales un 20 por ciento de los motorizados cuentan con papeles con certificación legal otorgado por la ABT, mientras que un 80 por ciento son ilegales.

³² **INFORME**, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). Resumen Ejecutivo. La Paz – Bolivia. 2011. Pág. 22.

6.2.3. Aserraderos ilegales.

En cuanto a empresas, en las zonas de Tucupí y Cobendo del municipio de Palos Blancos, existen entre 48 instancias certificadas por la ABT, así también aserraderos legales, parqueterías que transforman la madera en trozos, pero las demás son ilegales. Esta degradación de los bosques se presenta porque las empresas están asentadas ilegalmente y no cuentan con el Certificado Forestal de Origen (CFOs) que especifica el plan de manejo y áreas de aprovechamiento de bosques.

Dentro de este marco, ante la presencia del personal de la dirección y forestal, los comunarios se declararon en emergencia e impidiendo el ingreso a instituciones que quieren contrarrestar la degradación de áreas protegidas.

En base a imágenes satelitales, indica que el área deforestada del país de 1992 al 2010, ha sido de 3.892.332 hectáreas y un aumento de la superficie desmontada del 92%, esto implica una reducción total de la superficie boscosa del país.

En cuanto a la superficie deforestada por departamento, el de Santa Cruz es de lejos el que más desmontes de madera ha sufrido, le siguen los departamentos Cochabamba, Beni y La Paz. La deforestación en el departamento de La Paz se ha producido particularmente en el Norte de los Yungas y la de Cochabamba en el Chapare; cabe señalar que el Beni en términos porcentuales es donde más deforestación ha ocurrido, a pesar de sus extensas sabanas y Pando, que mantuvo hasta 1993 su cobertura boscosa casi intacta, está siendo rápidamente deforestado en los últimos años particularmente para habilitar áreas para la ganadería y para la explotación forestal.

La mayor presión para la conversión de bosques a otros usos ha sido la expansión de la frontera agrícola, particularmente en las zonas de agricultura industrial y colonización de Santa Cruz; la presión ganadera se ha incrementado en la Chiquitania y Pando, mientras que colonización han tenido que crecer en el chaco, los yungas y el chapare. Los bosques que más se han reducido fueron las regiones chiquitana y

chaqueña componiendo el 73% de los tipos de bosques que se han perdido, le siguen los bosques amazónicos, los perichaqueños, los intermontanos y los andinos.

La gran mayoría de talas de árboles se realiza en las zonas con acceso caminero, uno de los problemas persistentes que se trato de superar con la Ley INRA, sin lograrlo, es que para demostrar la función económico social del uso de la tierra se tiende a desmontar indiscriminadamente, sin respetar áreas de protección, esto lleva a la paradoja que actualmente la tierra deforestada tenga mas valor que la tierra con bosques.

Otro grande problema de la deforestación de bosques son los incendios forestales que son un factor que incide en la deforestación. En 2010 producto de la sequía los fuegos causaron cuantiosas pérdidas de árboles maderables y de infraestructura, lo cual puso en marcha un sistema de alerta temprana para prevenir los incendios forestales, esto demuestra las grande3s dificultades que se tiene para controlar y fiscalizar los desmontes y el transporte ilegal de madera.

6.3. La explotación forestal.

“A partir de los años sesenta se inicio en Santa Cruz un proceso de explotación selectiva de los bosques tropicales, que en los ochenta se extendió a los departamentos de Cochabamba, La Paz y el Beni, esto se incremento rápidamente durante la década de los noventa extendiéndose a Pando. Esta explotación estaba dirigida a la extracción de las maderas finas como la Mara, el Cedro y el Roble y representaron el 51% de la madera producida entre 1985 y 1996; estas maderas conformaban la gran mayoría de madera exportada ilegalmente”.³³

Actualmente estas especies se han reducido drásticamente, por ejemplo el Roble con su rápida y constante explotación ha impedido su regeneración natural, porque en

³³ LINCOLN, Quevedo y URIOSTE, José Luis. Estado Ambiental de Bolivia 2010 – El Manejo Forestal en las Tierras Bajas. Editorial LIDEMA. Pág. 334.

general no se ha dejado árboles semilleros que permita contar con material genético para evitar la extinción local de la especie.

La drástica disminución de la madera Mara en el continente motivo la inclusión de una comercialización regulada sujeta a permisos de exportación. La Mara va rápidamente hacia su extinción comercial en el país, ya que solo se encuentra en parques nacionales, reservas y áreas inaccesibles y la existente en Pando frecuentemente es contrabandeada al Brasil y Perú. Los impactos de la explotación selectiva en el bosque se debe en algunos casos a la apertura de caminos, la intensa presión de caza de trabajadores de los aserraderos, la pérdida de material genético y la falta de beneficios para la población local ha tenido un impacto socio ambiental nada depreciable.

Como resultado de la drástica disminución de las maderas finas, se ha promovido la diversificación de las especies forestales sujetas a explotación, de acuerdo a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), las especies con mayores volúmenes de explotación son el Ochoo, Tajibo, Roble, Sujo, Yesquero Blanco, Cedro, Soto, Mapajo, Bibosi, Almendrillo, Verdolago y Curupau, también se menciona que los actuales sistemas de manejo no están asegurando la regeneración de los árboles cortados ni mantenimiento de la calidad del bosque; los especialistas llegaron a la conclusión de que cerca del 80% de las especies maderables comerciales no se estaban regenerando a niveles suficientes para reemplazar los árboles extraídos.

Temas como las tasas de regeneración, el conocimiento sobre la reproducción y la ecología de las especies comercializadas, debe generar más investigaciones y cambio y cambio de prácticas si se quiere asegurar la sostenibilidad de la producción maderera en el futuro. El análisis de USAID – BOLIVIA sostiene que el hecho de que no hayan desarrollado técnicas confiables para lograr una adecuada regeneración, significa un riesgo ecológico asociado con una explotación más intensiva, que sería tan alto o más que la práctica de la explotación selectiva.

La explotación de la madera tiene un efecto directo sobre los recursos acuáticos, después de la explotación, se aumenta el flujo de las aguas superficiales, produciendo crecientes más grandes y rápidos en los ríos durante las tempestades. La mayor erosión causa más sedimentación en los ríos y lagos, los cruces del río que se utilizan durante las operaciones de explotación de la madera, aumentan, directamente, la sedimentación.

Al cortar los árboles que dan sombra a las áreas ribereñas, se aumenta la temperatura del agua. Al transportar los troncos, río abajo, a flote, y eliminar incorrectamente los desechos, se aumenta la cantidad de materia orgánica que ingresa al río, y esto altera la calidad del agua y puede causar el agotamiento del oxígeno. Los combustibles, los lubricantes, los pesticidas y las otras sustancias que se utilizan en las operaciones forestales ilegales, pueden contaminar las aguas superficiales y freáticas.

La explotación forestal afecta el clima, y también la calidad del aire, los problemas principales que se relacionan con las operaciones de explotación forestal, y que influyen en la calidad del aire, son el polvo y el humo. Asimismo, la acumulación de desechos después de la tala de los árboles aumenta el peligro de incendios. La deforestación aumenta los niveles de dióxido de carbono atmosférico, que es un gas de invernadero, y contribuye al calentamiento mundial.

El aspecto de la tierra, la orientación e inclinación de la pendiente, a más de las prácticas de explotación forestal, determinan el grado de destrucción ambiental que causa esta actividad.

El proceso de explotación causa efectos en la vegetación, que son más amplios que la remoción de los árboles objetivo, durante el proceso de tala, se averían o se destruyen los otros árboles y la vegetación, por la acción de los árboles al caerse, de los tractores y de los otros vehículos. La remoción selectiva de los mejores árboles puede producir erosión genética entre las especies del área. Si no se dejan

ejemplares en el sitio para producir semillas, o si los árboles reproductores no sobreviven al trastorno, se pone en peligro la generación de la especie.

Si la tala y transporte de madera ilegal es grande, el rebrote de otro árbol no restaurará el carácter del bosque original, por lo menos, no antes de que pase mucho tiempo, la tala de los bosques atenta contra la fauna, destruyendo su hábitat, cortando los corredores de migración, aumentando la presión de la caza ilegal, causando problemas de ruido y contaminación. Los efectos pueden ser amplificados en las áreas tropicales húmedas, donde el trastorno del hábitat puede causar un efecto de rizo y afectar, finalmente, un gran número de especies.

6.3.1. Campamentos y caminos para la explotación forestal.

La construcción de estos campamentos crea algunos problemas ambientales que se relacionan con cualquier actividad de construcción, y los trastornos sociales promovidos por cualquier proyecto que implique una gran afluencia de gente, que, a menudo, proviene de diferentes grupos étnicos, sociales o económicos, o es distinta de la población local. El hecho de que la explotación de los bosques primarios ocurra en las áreas rurales remotas, donde la población nativa haya estado asilada de los efectos externos, aumenta su impacto.

Los problemas que se han presentado en la implementación de la Ley Forestal, similares a la de otras leyes sectoriales sobre la explotación de nuestras riquezas maderables, demuestra que persiste una falta de cultura por respeto por la Ley. Es así que una gran parte de los empresarios y transportistas ilegales que han hecho grandes fortunas gracias a los bosques del país, no se muestran dispuestos a cumplir sus obligaciones tributarias; a pesar de que se han hecho grandes esfuerzos por aplicar la Ley Forestal, las presiones por no pagar o disminuir el pago de la patente forestal dan como resultado de que el Estado se quede sin recursos para una buena administración y que en los hechos se penalice a los que incumplen sus obligaciones fiscales.

Si bien estas propuestas son difíciles de implementar en la actual situación de crisis económica y de incertidumbre política, dada la importancia de los bosques para el país, la actual gestión de gobierno debería realizar un gran esfuerzo y mostrar un compromiso para llegar a formular políticas forestales consensuales que reviertan las disposiciones contrarias al espíritu de la Ley Forestal, que frenen la extracción ilegal, el transporte ilegal de producto forestal y la deforestación en las áreas mas ricas en biodiversidad, que fomenten la contratación de los mejores recursos humanos en todas las instancias de la gestión forestal y que desincentiven las prácticas ilegales que van en contra de nuestra riqueza forestal.

CAPÍTULO VII. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE OPERACIONES FORESTALES ILEGALES

Históricamente se ha señalado a la actividad informal como el principal enemigo del manejo y uso sostenible de los bosques de Bolivia. Esta percepción se mantuvo antes y durante el proceso de generación del nuevo Régimen y continúa hasta la fecha.

El acceso ilegal al bosque y la generación de productos forestales ilegales significan una competencia desleal para las actividades legales que cumplen con las regulaciones vigentes. Las actividades legales no sólo garantizan la producción de bienes tangibles del bosque (madera, frutos, etc.) sino que además garantizan que el bosque provea también todos los otros bienes intangibles como la conservación de la biodiversidad, y la protección del suelo y de la calidad del agua, entre otros.

Por otra parte, corresponde a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra la responsabilidad principal en el control tanto de operaciones legales como de operaciones informales. Sin embargo el control, en especial de operaciones ilegales, debe ser un esfuerzo integrado, no sólo en cuanto al tipo de medidas de control que deben implementarse, sino también porque no puede esperarse que una sola institución cargue con toda la responsabilidad. Después de tres años de operación, el funcionamiento de ha cambiado de diferentes maneras.

Esta investigación recopila diferentes observaciones hechas durante los últimos tres años en que se han estado desarrollando actividades de cooperación con varias Unidades Operativas de Bosque. No se pretende plantear la solución a todos los problemas, ni señalar culpables, pero sí hacer recomendaciones cuya implementación pueda contribuir a acciones más efectivas contra las operaciones forestales ilegales.

Una de las funciones de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras es realizar el control de las operaciones de transporte ilegal de madera. Este control incluye la autorización de intervenciones en el bosque para detener a los

infractores y el seguimiento o monitoreo de esas actividades ilegales con el fin de garantizar resultados positivos. El control también incluye la autorización de funcionamiento de centros de procesamiento, distribución y comercialización de productos forestales.

Si bien las acciones de control no diferencian las operaciones legales de las ilegales, hay acciones propias que se llevan a cabo con énfasis en la prevención y el control de operaciones ilegales de uso de recursos de bosque. Como se ha señalado anteriormente, este trabajo pone especial atención en el control de operaciones ilegales, como lo es el transporte ilegal de madera o dicho de otra manera producto forestal.

7.1. ¿Qué es el aprovechamiento ilegal?

“Es importante diferenciar entre deforestación y aprovechamiento ilegal. En esta parte se trata principalmente el tema de aprovechamiento ilegal y no el de deforestación aunque en algunos casos van juntos. En el aprovechamiento ilegal se hace un uso ilegal de los productos del bosque; se hace utilización, transporte y comercialización de los productos”.³⁴

En el caso de la deforestación, si bien en algunos casos conlleva el aprovechamiento ilegal, en la mayoría de los casos el objetivo principal del infractor es eliminar el bosque y con ello cambiar el uso de la tierra. La deforestación está más unida al problema de los incendios y las quemadas ilegales, pues en muchos casos el bosque es cortado y quemado. El objetivo de tal actividad ilegal, no es tanto usar los productos del bosque, como eliminar la cobertura boscosa para cambiar el uso del suelo.

Por lo tanto el aprovechamiento ilegal, implica la corta y el transporte de productos del bosque sin la debida autorización con la intención de comercializar tales productos.

³⁴ **CORDERO**, William. Control de Operaciones Forestales con Énfasis en la Actividad ilegal. BOLFOR – USAID. Santa Cruz – Bolivia. 2003.

Esta definición incluye una importante serie de variantes, pues en algunos casos lo que se observa es la mala utilización de una aprobación válida o el mal uso de instrumentos como los Certificados Forestales de Origen (CFO).

7.2. Importancia del aprovechamiento ilegal.

El tema del aprovechamiento o tala ilegal ha recibido considerable atención en los últimos años por sus considerables impactos en los recursos forestales y por ser un problema generalizado que se presenta tanto en zonas templadas como en zonas tropicales.

Estas operaciones forestales tienen diferentes efectos, pero uno de los principales es su impacto, es la degradación de los mismos y la pérdida de su capacidad de producción de bienes tangibles e intangibles. Las operaciones ilegales se llevan a cabo sin ningún control ni planificación, lo que resulta en daños importantes al suelo y a los árboles residuales. Este aprovechamiento ilegal, en la mayoría de los casos, se concentra en unas pocas especies, lo que lleva a impactos altos aglutinados en unos pocos elementos del bosque.

Por ejemplo, el aprovechamiento ilegal de la mara o caoba no respeta diámetros mínimos, ni la ubicación de los árboles en zonas de protección, ni la planificación de los caminos de extracción para su posterior transporte.

De hecho, en algunos casos, el aprovechamiento ilegal se ha realizado en bosques que han sido aprovechados legal y técnicamente, de tal manera que las operaciones ilegales se concentran en la corta de los árboles “semilleros” o residuales dejados como reserva. Las intervenciones ilegales tienen como característica general la explotación no sostenible del bosque.

Otro aspecto importante es la competencia desleal que la explotación ilegal supone en las operaciones de manejo forestal que cumplen con las normas existentes y que hacen una utilización sostenible del bosque. Para el Estado boliviano las

implicaciones de la explotación ilegal son también importantes. Por un lado, se produce una pérdida por patentes, derechos forestales e impuestos que no se pagan, reduciéndose los recursos captados por el Estado que podrían ser utilizados para la promoción y el buen uso del bosque.

Por otra parte, no sólo hay menos ingresos, sino que la actividad ilegal supone un aumento de los gastos en los que debe incurrir el Estado, específicamente en la institución que se encarga de su control, al tener más gastos por inspecciones, auditorías, procesos judiciales y administrativos, etc.

La actividad ilegal promueve una mala imagen del país con la consiguiente implicación para la atracción de capitales e inversión que pueden contribuir a una mayor actividad económica y generación de empleo.

Finalmente, la ilegalidad promueve ilegalidad y con ello, existen mayores posibilidades de que se extienda la actividad ilegal a otras actividades además de la actividad forestal. La actividad ilegal promueve corrupción no sólo en el ámbito forestal, sino en cualquier otra esfera con la que se relacione (policía, municipios, funcionarios, impuestos internos, etc.) y esto genera inestabilidad.

7.3. Causas del aprovechamiento ilegal.

Hay diferentes causas u orígenes de la actividad ilegal y en este apartado se tratará de proveer información que permita entender al menos parcialmente esta actividad. Sin embargo, el origen simple de la ilegalidad está en que hay operadores ilegales, es decir personas que, bajo cualquier excusa, prefieren la actividad ilegal por ser o parecer más fácil o por ser más lucrativa o simplemente porque siempre han sido ilegales.

Considerando con mayor detalle algunos de estos factores, se ha observado históricamente una gran actividad ilegal relacionada con el aprovechamiento de maderas preciosas y escasas, de alto valor comercial, como la mara o caoba, el cedro

y el morado. De hecho, esta situación todavía continúa y la mayor parte del cuartoneo ilegal está relacionado con la mara y mucho del aprovechamiento ilegal en la provincia Velasco en Santa Cruz gira alrededor de la búsqueda del morado.

En nuestro país, en la actualidad, uno de los problemas principales que enfrenta el Estado boliviano para implementar el régimen de concesiones es el avasallamiento de los bosques por extractores ilegales que buscan caoba o cedro y para los cuales no hay límites, sobre todo cuando hacen alianzas con otras actividades ilegales como el narcotráfico.

La existencia de industrias especializadas en el procesamiento de una especie y la falta de integración de esta industria a una fuente permanente de materia prima de bosques manejados conlleva a la promoción de la ilegalidad, con el fin de asegurar el abastecimiento sin importar la fuente del mismo.

“Otro de los factores que vale la pena destacar es la baja capacidad de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT, para llevar adelante las labores de control. Esta carencia no debe interpretarse como falta de voluntad, sino como una limitación por falta de recursos económicos para que el personal existente pueda movilizarse y cumplir con sus funciones en el terreno”.³⁵ Sin embargo y como se señala más adelante, ha faltado un enfoque global para atender el problema de la ilegalidad.

La excusa de que es muy difícil cumplir con los trámites burocráticos es utilizada frecuentemente por los operadores ilegales para no cumplir con lo que señala la ley. En este sentido, se ha mantenido una política constante de mejorar estos procedimientos y, de esta manera, promover la legalidad. Cabe resaltar que se ha establecido un procedimiento para conocer y aprobar, en audiencia pública, los

³⁵ Ob.cit. CORDERO, William.

instrumentos de gestión. Estas audiencias no sólo han contribuido a aligerar el trámite sino que le dan transparencia al proceso.

Posiblemente uno de los factores institucionales que más puede promover la ilegalidad es la percepción que la población tenga de cómo se aplica la ley. Existe la percepción generalizada de que la Autoridad de Bosques y Tierra es una institución que merece respeto por su transparencia y porque ha logrado grandes mejoras en la reducción de la corrupción que existía.

Pero, por otra parte, existe la percepción de que no es tan grave infringir la ley forestal. Un buen ejemplo es la preparación de planes de desmonte (con todos los gastos que esto implica) que nunca llegan a ejecutarse y que sólo se presentan para obtener los CFO. Estos documentos, una vez comercializados, pagan los costos de obtener la autorización y además se obtiene una ganancia.

Algunos factores que pueden promover la existencia de actividades ilegales en el aprovechamiento forestal:

Políticos

- Participación de autoridades en actividades ilegales.
- Falta de voluntad política.
- Falta de una política consistente en diferentes instancias del Estado.

Institucionales

- Falta de capacidad de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT, para el control efectivo.
- Dificultades burocráticas para obtener autorizaciones legales.
- Baja utilización de herramientas de control incluidas en el Régimen Forestal.
- Impunidad: no hay una percepción de la población de que es serio cometer infracciones contra el Régimen Forestal.

Económicos/técnicos

- Búsqueda selectiva de especies valiosas escasas.
- Industria especializada sin fuentes permanentes de abastecimiento de materia prima de forma legal.
- Mercados limitados para especies alternativas.
- Utilización del bosque como fuente de dinero fácil a corto plazo para financiar Otras actividades.
- Mayor costo de cumplir con los requisitos de implementar manejo forestal sostenible.
- Bajo costo del riesgo de ser atrapado: es barato infringir las normas.

Sociales/culturales

- La informalidad que históricamente ha existido en el sector forestal y en algunas regiones en especial.
- Falta de participación activa de la sociedad civil junto con los esfuerzos de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT.

7.4. Magnitud del aprovechamiento ilegal en Bolivia.

No se ha realizado en Bolivia un estudio específico que determine con detalle qué proporción de los productos forestales consumidos en el país o exportados son ilegales y en la presente monografía, tampoco pretende efectuar esta cuantificación.

Se debe resaltar, que se estiman que al menos un 50% de consumo de madera local proviene de fuentes ilegales. El valor de consumo promedio anual por persona por año, de 0.0546, ya incluye este 50% adicional y aún así éste es un valor muy bajo cuando se compara con el consumo promedio de otros países, por lo que el consumo de madera ilegal no registrada podría ser mayor a 50%. Se menciona como ejemplo que en Estados Unidos se consume en promedio 1.7 m³/persona año y en la China se registra un consumo de 0.11 m³/persona año, valor considerablemente más alto que el valor oficial en Bolivia de alrededor de 0.0273 m³ por persona año.

Por otra parte, una evaluación realizada en el departamento de La Paz sobre el cumplimiento de autorizaciones de aprovechamiento otorgadas por la Autoridad de Bosques Tierra, refleja valores de ilegalidad todavía mayores. Estos resultados no pueden aplicarse para todo el país, pero deben considerarse como una situación real, que sucede más frecuentemente de lo que se pueda imaginar; de 133 inspecciones realizadas, el 39.1% resultaron operaciones ilegales y el 18.8% de las operaciones legales estaban incumpliendo con lo autorizado.

La ASL Cortadores de Madera extrajo legalmente 400.63 m³ e ilegalmente 3372.53 m³ de madera. Esta misma ASL extrajo legalmente 148 postes de cuchi e ilegalmente 2187.

“La propiedad privada Guarayito II es un caso aún más especial, puesto que se le autorizó la corta de 565.54 m³, informó (con firma de un agente auxiliar debidamente registrado) haber cortado 474.68 m³, extrajo según los CFO 585.77 m³ y se determinó que dentro de la propiedad no se había cortado un sólo árbol. Los 585.77 m³ transportados con CFO válidos fueron cortados ilegalmente en otras áreas”.³⁶ Esto es precisamente lo que se mencionó anteriormente con respecto a los permisos de desmonte; se hace el trámite y se cubren los costos del mismo sólo para obtener CFO que se utilizan para “lavar” madera ilegal.

³⁶ Ob.cit. CORDERO, William.

CAPÍTULO VIII. EL TRANSPORTE ILEGAL Y LA COMERCIALIZACIÓN DE LA MADERA ILEGAL

En este apartado se tratará de describir al menos las principales alternativas utilizadas por los operadores ilegales para la corta, la extracción, el transporte y la comercialización de productos del bosque obtenidos ilegalmente. Se debe tener presente que tratándose de una actividad ilegal, es difícil sino imposible hacer una recopilación completa de sus modos de operación.

Asimismo, debe señalarse que la información que aquí se presenta ha sido obtenida de fuentes muy variadas, incluyendo algunos operadores ilegales, y corresponde a una recopilación de la actividad ilegal. Se presenta la información con el fin de que ésta sirva de guía para orientar las acciones de control que puedan implementarse en el futuro. Los esfuerzos contra la actividad ilegal en las operaciones forestales son similares a los que se desarrollan contra el narcotráfico; por eso debe haber una innovación permanente en lo que se hace.

8.1. Transporte ilegal y la comercialización de productos forestales.

Al igual que en las otras actividades ilegales, en el transporte se presentan toda clase de variantes y en todos los casos lo que resalta es la creatividad del operador ilegal para encontrar medios y maneras para transportar con éxito madera ilegal.

Una de las herramientas que incluye el Régimen Forestal para controlar el transporte de madera legal e ilegal, son los puestos fijos de control que se encuentran ubicados en diferentes puntos estratégicos del país. La efectividad de estos puestos fijos ha sido cuestionada en diferentes ocasiones y se ha afirmado que los mismos sirven únicamente para controlar el flujo de madera legal pues quien transporta madera ilegal simplemente los puede evitar.

Esta es una acción ilegal frecuente y que tiene que ver con la utilización de vías alternas de transporte, con el fin de evitar el paso por las trancas donde se ubican los puestos fijos de control forestal. No todos los puestos tienen la misma abundancia de vías alternas y, en algunos casos, podrían ser más efectivos.

Un ejemplo de esto último sucede en la zona de los Yungas donde, por las características geográficas y de acceso, se dan condiciones ideales para controlar el tráfico de productos forestales ilegales, mediante puestos de control. Sin embargo, estos puestos que se han movido en diferentes ocasiones han sido avasallados y los funcionarios son agredidos sin que se tenga el respaldo de la policía o el ejército para su protección.

Como regla general la policía no apoya el funcionamiento de los puestos fijos de control forestal, aunque tengan destacamentos en las mismas trancas o pueblos donde están ubicados y no hay una política clara, única y transparente del Estado que unifique los diferentes recursos de las instituciones y conlleve a acciones más eficaces y un mejor uso de los recursos estatales.

“Otro modo utilizado por los transportistas ilegales, es el transporte de madera ilegal fondeada o tapada por otros productos. Uno de los casos más patéticos que ha sucedido fue la detención de un camión que transportaba madera ilegal cubierta por plátanos. Esta detención fue posible únicamente por la denuncia hecha por otros comerciantes de plátano contra el transportista ilegal porque, al ser su objetivo principal el **transporte de madera ilegal**, vendía los plátanos a bajo precio afectando a los otros comerciantes que finalmente lo denunciaron”.³⁷

Por el tipo de producto que se transporta, el tipo de medio de transporte (camiones cerrados) y los recursos de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques

³⁷ **INFORME**, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). Resumen Ejecutivo. La Paz – Bolivia. 2011. Pág. 45.

y Tierra (ABT) en los puestos de control, la detección de madera “fondeada” es poco menos que imposible. Se presenta también que se mezcle madera legal e ilegal y que se utilice un CFO para transportar especies no autorizadas mezcladas con otras autorizadas, si a esto se le agrega que el funcionario del puesto de control debe valorar los volúmenes transportados, con el fin de determinar posibles faltas, se acaba de completar la figura de las dificultades de operación de los puestos de control.

Como puede verse, la efectividad de los puestos fijos de control no es del todo clara y se dan condiciones para que los mismos no sean efectivos. A pesar de esto, la ABT ha puesto un énfasis importante en el funcionamiento de los mismos como alternativa para controlar el transporte de productos forestales.

Otro problema de gran preocupación, es la comercialización de madera ilegal que se la hace con los productos de estas operaciones ilegales que llegan a los mercados con precios más bajos, eliminando o reduciendo las posibilidades para el éxito económico de los comerciantes legalmente establecidos. Por ejemplo, hay barracas que prefieren comprar madera, de los transportistas que traen de forma ilegal, lo que hace que esta actividad ilegal sea un negocio redondo para ambos.

Los centros de procesamiento también se convierten en almacén de productos ilegales, pues los reciben sin documentación de respaldo, por cuenta y riesgo del dueño del producto, a la espera de que se consiga la documentación y se proceda entonces al procesamiento de las trozas.

8.2. Dónde se lleva a cabo aprovechamiento ilegal.

La información recopilada sobre operaciones ilegal de corta y aprovechamiento de madera indica que éstas se presentan en todo tipo de condiciones y en todas partes de Bolivia. Se presenta aprovechamiento ilegal en propiedades privadas con y sin título o en trámite de titulación, así como en tierras fiscales y concesiones forestales de Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Algunos ejemplos que se pueden resaltar son los siguientes:

- La toma de un acuerdo en asamblea general de una ASL para proceder a la venta de CFO. Además y con el fin de hacer las cosas “correctamente” el acuerdo constó en actas y se hizo legalizar una copia del acta ante un notario público.

- La preparación de planes de manejo en propiedades privadas de menos de 200 hectáreas y la verificación posterior de que nunca se cortaron los árboles del sitio, pero se habían emitido y utilizado los CFO respectivos.

- Avasallamiento de concesiones forestales que no están en operación, el caso de la concesión Surutú donde se ha verificado la corta ilegal (principalmente de morado).

- El aprovechamiento ilegal en la zona de Guarayos respaldado con planes de manejo menores a tres hectáreas. Inspecciones posteriores realizadas por los funcionarios, determinaron en una ocasión que de nueve autorizaciones verificadas, ni una había sido ejecutada de acuerdo a la normativa vigente.

“En el caso de las concesiones forestales industriales y las áreas protegidas, no fue posible obtener información consistente sobre el aprovechamiento ilegal llevado a cabo por los poseedores del derecho. Algunas concesiones forestales han sufrido avasallamientos o invasiones que han resultado en aprovechamiento ilegal o desmonte ilegal (establecimiento de chacos) realizado por terceros ajenos a la operación del concesionario”.³⁸ Es posible que haya actividad ilegal al interior de algunas concesiones promovido por el mismo concesionario, pero con base en la información recopilada no es posible señalar que esto esté sucediendo y, por el contrario, la opinión general de los entrevistados es que no sucede.

³⁸ **CORDERO**, William. Control de Operaciones Forestales con Énfasis en la Actividad ilegal. BOLFOR – USAID. Santa Cruz – Bolivia. 2003.

En el caso de áreas protegidas sucede algo parecido, se obtuvieron algunas referencias sobre actividad ilegal principalmente para la corta de maza, pero no se pudo verificar y, por lo tanto, se puede señalar lo mismo que se indicó arriba sobre las concesiones forestales industriales.

8.3. Cómo se realizan las operaciones ilegales.

A continuación se presenta una lista de los mecanismos más frecuentemente utilizados por los operadores ilegales para la corta, trasiego, lavado y comercialización de madera ilegal. De ninguna manera se pretende que esta lista sea absoluta, pues los métodos cambian cada día y se vuelven más especializados; sólo se reportan los ejemplos más comúnmente mencionados por los entrevistados.

8.3.1. Avasallamiento de tierras fiscales.

Tierras fiscales tituladas y sin titular son invadidas con el fin de cortar árboles, principalmente de especies valiosas y escasas. Estos avasallamientos ocurren con más frecuencia en concesiones forestales industriales que no están en funcionamiento o cuya operación es limitada. También ocurren en tierras fiscales que no han sido declaradas en concesión y que fueron otorgadas con contratos de aprovechamiento en el régimen anterior. Asimismo, se ha dado el caso de avasallamiento para la tala o desmonte, como en el caso de algunas concesiones en el Bajo Paraguá, Guarayos y El Choré. Este tipo de avasallamiento no tiene como fin principal la utilización de los productos cortados, sino el cambio de uso de la tierra o el establecimiento de actividades ilícitas.

8.3.2. Corta de árboles en áreas diferentes a las autorizadas.

En este caso, el interesado realiza todos los trámites de rigor ante la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra - ABT y obtiene autorización, pero el aprovechamiento no se realiza en la zona autorizada sino en otro lugar o en varios lugares diferentes.

Esto es lo que se conoce como operaciones de lavado de madera. La autorización legal sólo sirve para obtener los Certificados Forestales de Origen (CFO) y así realizar el transporte legal de los productos cortados ilegalmente en otras zonas. Asimismo, una parte de los CFO pueden ser comercializados para cubrir los costos de los trámites realizados ante la institución encargada.

También se ha observado la sobreestimación de volúmenes de las especies más valiosas, con el fin de obtener autorización de volúmenes que no existen en la zona autorizada pero que, al estar autorizados y respaldados con CFO, son cortados de otras áreas.

8.4. Uso ilegal de los CFO.

Además de lo señalado en el punto anterior con respecto a la comercialización del **Certificado Forestal de Origen (CFO)**, ocurre también una serie de variantes en el uso ilegal de los mismos. “Se da la utilización repetida del mismo CFO en diferentes viajes: en este caso el transportista viaja con el CFO en “blanco” con la esperanza de no ser detectado y poder llegar a su destino final sin haber “gastado” el CFO”.³⁹ De acuerdo a información obtenida de transportistas ilegales, cuando fueron detenidos con esta situación lo único que tuvieron que hacer fue llenar el CFO y seguir adelante (este es un ejemplo del bajo costo del riesgo).

El transportista se arriesga a viajar con el CFO en condición irregular y alegará que no sabe leer o escribir, o que no sabía cómo llenarlo y no tiene que asumir ninguna consecuencia. El funcionario que firmó ese Certificado Forestal de Origen en blanco tampoco encara ninguna consecuencia.

Otra variante en el uso ilegal de los CFO es llenar los mismos con información falsa, tanto en términos de volúmenes como de las especies que son transportadas. Así se han llegado a detectar CFO que fueron utilizados para transportar especies de madera que no estaban incluidas en los instrumentos de gestión.

³⁹ Ob.cit. CORDERO, William.

También se ha presentado la falsificación de CFO. Esta anomalía ha sido contrarrestada mediante la utilización de un holograma de seguridad específicamente diseñado y producido por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT, que emite estos certificados.

8.5. ilegalidad en los centros de procesamiento.

Esta es otra parte de la cadena de producción donde se presentan diferentes alternativas para la ilegalidad. De acuerdo a diferentes fuentes (incluyendo los mismos administradores de aserraderos o su agente auxiliar), en los aserraderos que no están ligados a una concesión u otra fuente permanente de materia prima (los aserraderos típicos con el rótulo de “se compran troncas”) es normal operar con una proporción de 60/40 a 70/30. Esto se refiere a la proporción de materia prima legal e ilegal que manejan; 60/40 significa que operan con un 40% de materia prima ilegal y el resto es madera legal.

Esta materia prima debe ser “lavada” para obtener los CFO 2, para el transporte de madera aserrada, y para ello el aserradero o centro de procesamiento utiliza toda clase de artimañas y manipulación de sus porcentajes de rendimiento y de recuperación, así como del momento en que se asierran las trozas, para poder “reciclar” los CFO de madera legal que haya ingresado a la planta.

A esto se agrega que en algunas ocasiones se impide el acceso de los funcionarios de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra cuando éstos pretenden hacer una inspección o cuantificación de productos. “Los centros de procesamiento también se convierten en almacén de productos ilegales, pues los reciben sin documentación de respaldo, por cuenta y riesgo del dueño del producto, a la espera de se consiga la documentación y se proceda entonces al procesamiento de las trozas de madera”.⁴⁰

⁴⁰ Ob.cit. CORDERO, William.

Otra situación ilegal que se presenta, es el funcionamiento de centros de procesamiento sin registro en la y sin el respectivo Programa de Abastecimiento y Procesamiento de Materia Prima (PAPMP). En este caso, cabe recalcar la importancia del control de los centros de procesamiento, pues con controlar un centro de procesamiento, se controla la producción ilegal en el bosque, que es casi imposible de controlar con los recursos con que cuenta la Institución responsable.

CAPÍTULO IX. LA AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRAS (ABT)

9.1. Antecedentes.

El 9 de abril del año 2009 fue creada la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT, mediante Decreto Supremo N° 0071 en el Gobierno de Evo Morales Ayma; dejando de existir la Superintendencia Forestal y Agraria, se realizó la transferencia de las funciones, atribuciones y competencias de las extintas superintendencias Forestal y Agraria, mediante las cuales se deben dar cumplimiento a las sanciones específicas con relación a procesos administrativos sancionadores de orden forestal desde la tala, **el transporte**, el aprovechamiento, el almacenamiento y la comercialización ilegal de productos forestales a través de la Ley Foresta N° 1700, su Reglamento forestal por D.S. N° 24453 , Directriz Jurídica IJU 1/2006 y normas conexas.

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – (ABT), buscando siempre la conservación y preservación de los recursos naturales, actualmente aplica procesos administrativos sancionatorios en contra de los infractores al régimen forestal vigente.

La madera decomisada es puesta en remate judicial o adjudicación directa vía monetización, dependiendo de la especie y el estado en que se encuentre la madera se fija un precio. Pero la mayoría de las maderas decomisadas, de forma definitiva son de fácil deterioro por sus características fisiológicas y que al estar expuestas a las inclemencias del sol y lluvia, la madera se deteriora con gran facilidad, por ende pierde su valor comercial y el remate de la madera decomisada debe esperar, causando daño económico al Estado, debido a la lentitud por parte de los funcionarios para emitir la sanción, con la respectiva multa.

Los montos que son cancelados por conceptos de multas y sanciones, como también las cancelaciones por concepto de adjudicación vía remate judicial, ingresan a las

arcas del Estado y son redistribuidos como señala el Decreto Supremo N° 24453, quedando así un porcentaje mínimo para la (ABT).

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), como entidad de Control, Fiscalización y Regulación, independientemente de sus otras atribuciones, instaura procesos administrativos sancionadores y correctivos contra los infractores y/o contraventores del Régimen Forestal.

El procedimiento administrativo sancionador que aplica la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, se encuentra regido por la Ley Forestal, su Reglamento, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Directriz Jurídica IJU 1/2006 y supletoriamente las normas legales vigentes.

La ABT inicia los sumarios administrativos garantizando, bajo su responsabilidad, el debido proceso y garantiza la aplicación de los principios constitucionales y los principios sancionadores que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo.

Antes de emitir la Resolución Administrativa, la instancia de fallo aplica la sana crítica en la valoración de las pruebas aportadas, tanto de cargo como de descargo, sin olvidar que el Informe elaborado por los servidores públicos tiene la calidad de prueba pericial preconstituida, las mismas que se encuentran plenamente fundamentadas y justificadas. Asimismo, compete al administrador tomar en cuenta las circunstancias y las consecuencias del hecho (atenuantes y agravantes) como por ejemplo: la premeditación empleada, el motivo, la alevosía, el dolo, culpa y ensañamiento, las cuales influyen en la determinación del fallo.

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra se respalda en la Ley Forestal que fue promulgada el 12 de julio de 1996 durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. El objeto de esta Ley es el de normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país.

La Ley Forestal tiene como sus principales objetivos: promover el establecimiento de actividades forestales sostenibles y eficientes que contribuyan al cumplimiento de las metas del desarrollo socioeconómico de la nación; lograr rendimientos sostenibles y mejorados de los recursos forestales y garantizar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el medio ambiente; proteger y rehabilitar las cuencas hidrográficas, prevenir y detener la erosión de la tierra y la degradación de los bosques, praderas, suelos y aguas, y promover la reforestación; facilitar a toda la población el acceso a los recursos forestales y a sus beneficios, en estricto cumplimiento de las prescripciones de protección y sostenibilidad; promover la investigación forestal y agroforestal, así como su difusión al servicio de los procesos productivos, de conservación y protección de los recursos forestales y fomentar el conocimiento y promover la formación de conciencia de la población nacional sobre el manejo responsable de las cuencas y sus recursos forestales.

La Ley Forestal tiene como principios fundamentales que los bosques y tierras forestales son bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del gobierno nacional; que el manejo sostenible y protección de los bosques y tierras forestales son de utilidad pública e interés general del Estado y que sus normas son de orden público, de cumplimiento universal, imperativo e inexcusable.

A su vez la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), se encarga del manejo adecuado de los bosques naturales, preservar la capacidad del bosque para prestar servicios ambientales, conservar la biodiversidad, porque muchos tipos de bosques pueden proporcionar, indefinidamente, una fuente continúa de madera y otros productos comerciales, si son manejados correctamente. Y al mantener un área bajo la cobertura del bosque, se controla la erosión, se estabilizan las pendientes, se moderan los caudales de los ríos, se protegen los ambientes acuáticos, se mantiene la fertilidad del suelo, se preserva el hábitat de la fauna.

9.2. Generalidades.

“La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT; fiscaliza, controla, supervisa y regula los sectores Forestal y Agrario, considerando la Ley Forestal N° 1700, de 12 de julio de 1996; Ley No 1715, de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria; Ley No 3545, de 28 de noviembre de 2006 de Modificación de la Ley No 1715 Reconducción de la Reforma Agraria; y Ley No 3501, de 19 de octubre de 2006 de Ampliación del Plazo de Saneamiento, y sus reglamentos, en tanto no contradigan lo dispuesto en la CPE”.⁴¹

La nueva Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – (ABT), ha logrado superar la política neoliberal de simple administrador de las actividades forestales, constituyéndose en actor central de la preservación de los bosques y la tierra en defensa de los derechos del pueblo Boliviano.

Así también la (ABT), dejó de ser solo una entidad reguladora, para convertirse en un actor central del bosque y la tierra, apoyando a los habitantes del bosque para que puedan ser beneficiarios directos del bosque y el pueblo boliviano junto con ellos convertirse en los guardianes de los bosques, a favor de las generaciones actuales y futuras.

9.3. Descripción de sus competencias.

Las competencias de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, además de las establecidas en las normas legales sectoriales vigentes, en todo lo que no contravenga a la CPE y al Decreto Supremo N° 0071, son las siguientes:

⁴¹ **BOLIVIA**, Decreto Supremo N° 0071 de fecha 9 de abril de 2009. Creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT. Gaceta Oficial de Bolivia N° 0119 – 2009. Pág. 16.

- a)** Precautelar el manejo integral y sustentable de los recursos forestales y tierra en aplicación de la normativa legal vigente, por parte de las poblaciones locales, comunidades y pueblos indígena originario campesinos. Organizaciones Forestales Comunitarias, así como actores privados.
- b)** Otorgar autorizaciones y permisos forestales, prorrogarlos, renovarlos, declarar su caducidad, nulidad o resolución; aprobar los planes de manejo y programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas, supervigilar el cabal cumplimiento de las condiciones legales, reglamentarias y contractuales, así como aplicar y efectivizar las sanciones correspondientes.
- c)** Otorgar permisos de aprovechamiento de los recursos forestales mediante Planes de Gestión Integral de Recursos Forestales y Tierra y otros instrumentos de gestión predial y forestal así como sus instrumentos conexos.
- d)** Aprobar y fiscalizar Planes de Ordenamiento Predial - POP, como instrumentos de gestión predial, en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo No 24453 de 21 de diciembre de 1996 y la Ley No 3545.
- e)** Otorgar los permisos de uso y aprovechamiento de los recursos forestales de acuerdo a la capacidad de uso del suelo, para actividades forestales, agropecuarias, agroforestales, de investigación y conservación, mediante instrumentos idóneos a desarrollarse.
- f)** Ejecutar acciones de prevención, control y fiscalización de los usos inadecuados de los recursos forestales y suelo, quemas de pastizales e incendios forestales; realizar seguimiento e imponer sanciones, si corresponde, a los cambios de uso de suelo no permitidos ni autorizados, de acuerdo con la ley.
- g)** Desarrollar programas de control, monitoreo y prevención en coordinación con los órganos e instituciones competentes, y definir las actividades y procedimientos de

control y sanción que correspondan, con el fin de prevenir la deforestación para reducir la tasa de desmonte ilegal.

h) Limitar, restringir o prohibir las prácticas de uso y manejo de tierras que produzcan su degradación, en el marco de la ley.

i) Establecer un Registro Público de autorizaciones y permisos forestales de todos los usuarios de recursos forestales; así como de agentes auxiliares. Organizaciones Forestales Comunitarias, empresas de transformación primaria, secundaria, de servicios, empresas comercializadoras y maquinaria.

j) Disponer o realizar inspecciones y auditorías forestales a las actividades autorizadas de acuerdo con la norma, así como a las actividades que involucren un probable uso inadecuado y no sustentable de los recursos forestales y tierra por operadores privados, comunidades, pueblos indígena originario campesinos y Organizaciones Forestales Comunitarias.

k) Plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad, así como por otras causas previstas en la legislación vigente.

l) Denunciar la reversión de tierras, de oficio, o a solicitud de las Comisiones Agrarias Departamentales y la Comisión Agraria Nacional, por el incumplimiento de la función económica social y a solicitud del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, por la causal de utilidad pública de conservación y protección de la biodiversidad, así como coadyuvar en su tramitación.

m) Disponer las medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de los recursos forestales y de la tierra en forma contraria a su capacidad de uso mayor, y aplicar sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes.

- n) Promover y participar en la elaboración del Inventario Nacional Forestal y de Tierras, a fin de facilitar el acceso al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables.

- o) Consolidar y mantener actualizada la zonificación de tierras con base en el ordenamiento ecológico territorial y en los criterios, metodología y procedimientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

- p) Mantener un registro informático actualizado de permisos de uso y aprovechamiento de los recursos forestales, instrumentos de gestión predial y uso actual de suelo.

- q) Requerir a autoridades políticas, administrativas. Jurisdiccionales, Policía Boliviana y Fuerzas Armadas, su participación en la tutela efectiva del Régimen Forestal.

- r) Las demás que le otorguen otras disposiciones legales y reglamentarias de igual o mayor jerarquía.

9.4. El Procedimiento que se realiza para el transporte ilegal de producto forestal.

Cuando de las diligencias preliminares se evidencie la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la comisión de una Infracción Forestal en este caso por Transporte ilegal de Producto Forestal, la autoridad de la instancia local competente, previo Dictamen Jurídico, dictará Auto Administrativo fundamentado, ordenando el inicio del proceso administrativo sancionador, el cual deberá contener el nombre de la o las personas naturales o jurídicas procesadas, tipo de infracción, citando el o los artículos presuntamente infringidos, abriendo un plazo probatorio de (15) quince días hábiles administrativos para que se presenten y produzcan todas las pruebas, alegaciones, documentos e informes que crean convenientes a sus intereses; señalando domicilio del supuesto infractor la secretaria del despacho de la autoridad administrativa antes señalada, salvo domicilio constituido dentro de las (10) diez cuadras de la sede administrativa; advirtiéndole que tiene el plazo de (3) tres días hábiles interponer el recurso de revocatoria, sin derecho a recurso ulterior, asimismo

establece que es procedente la monetización de producto forestal cuando el informe técnico determine que el mismo es de fácil deterioro o se encuentra visiblemente deteriorado, procediendo a la respectiva monetización ante notario de fe pública.

De manera detallada y para una mayor comprensión del procedimiento que realizan los funcionarios de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT); como también del proceso administrativo sancionador que se sigue a los infractores por transporte ilegal de producto forestal, para ello se realizó un esquema; que podrá ejemplificar cada uno de los pasos que se sigue al respecto y clarificará algunas interrogantes al respecto. **Ver (Anexo N° 2).**

9.5. Las deficiencias existentes, desde el punto de vista de funcionarios de la ABT sobre el transporte ilegal.

Las principales deficiencias según los funcionarios de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – (ABT); es la falta de dotación de equipo, tanto tecnológico, como el de protección de su integridad física; por que cuando salen de operativo se ven en desventaja, frente a los transportistas ilegales de madera “chuteros” que se arriesgan a todo, con la finalidad que no les decomisen el producto ilegal que transportan. Otro problema es la falta de personal con los que cuenta la (ABT), en contra de la cantidad de gente que participa en esta actividad ilegal, junto a los infractores, los “loros” son los que avisan de algún operativo y acuden armados para que no detengan a los camiones llenos de madera preciosa, que tiene un alto valor en el mercado ilegal de madera.

Otra deficiencia es la falta de apoyo, de parte del ejército boliviano en los operativos grandes que realiza (ABT), cuando los funcionarios se adentran en los montes para poder detener de manera infraganti a las carabanas de camiones que esperan las altas horas de la noche para rebasar los puestos de control forestal.

Otra deficiencia existente, es la falta de capacitación existente para el reconocimiento de especies madereras y el cubicaje de la madera decomisada, la inexistencia de cursos de actualización en las diferentes áreas, para poder hacer un trabajo mas certero de parte de los funcionarios para la institución.

No existe presupuesto para la difusión de la Ley Forestal y su Reglamento, porque la gran mayoría de los conductores al ser detenidos con madera ilegal, manifiestan que no conocían que esta actividad fuera ilegal y que a ellos los contrataron solo por el flete del camión, lo mismo ocurre con la población que desconoce de este ilícito.

CAPÍTULO X. ESTADÍSTICAS SOBRE LOS ALTOS INDICES DEL TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

Los siguientes cuadros permitirán demostrar de manera visual y objetiva, la cantidad de procesos administrativos sancionadores por tipo de infracción y departamento, en especial el transporte ilegal de producto forestal, como también los medios de perpetración intervenidos los cuales coadyuvan a consumir estos ilícitos, al igual que los productos intervenidos ya sea en madera en troza o madera aserrada y en las variadas especies de madera decomisada. Finalmente se presentara, la cantidad de dinero recaudado por las multas impuestas a los infractores y la cantidad de producto forestal monetizado por los remates ejecutados por la Autoridad de Fiscalización y control Social de Bosques y Tierra (ABT).

10.1. Cantidad de procesos administrativos sancionadores, por tipo de infracción y Departamento.

El siguiente cuadro, muestra de manera detallada las diferentes infracciones forestales, en los principales departamentos donde se realiza los procesos administrativos sancionadores, y se puede advertir que la Infracción por transporte ilegal de producto forestal, es la que tiene el mayor porcentaje a comparación de las demás actividades ilegales, que muestran de manera clara el crecimiento de esta problemática en nuestro país.

LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

DEPARTAMENTO	ALMACENAMIENTO ILEGAL	APROVECHAMIENTO ILEGAL	DESMONTE ILEGAL	FALSEDAD MATERIAL	OCUPACIÓN DE HECHO	QUEMA ILEGAL	TRANSPORTE ILEGAL	TOTAL
BENI	15	14	9	1	2	68	23	132
COCHABAMBA	8	1	1	0	0	1	22	33
CHUQUISACA	6	10	9	0	0	1	15	41
LA PAZ	1	3	0	0	0	1	113	118
PANDO	9	30	45	0	0	5	9	98
SANTA CRUZ	56	42	97	5	0	74	210	484
TARIJA	65	5	2	9	0	8	0	89
TOTAL	160	105	163	15	2	158	392	995

Elaboración Propia en Base a la Información Obtenida de la (ABT)

10.2. Medios de perpetración intervenidos.

El siguiente cuadro nos muestra la gran cantidad de medios de perpetración intervenidos, los mismos que coadyuvan de gran manera para poder realizar las infracciones forestales, resultando ser los camiones el medio de perpetración más utilizado para el transporte ilegal de producto forestal, por el volumen de madera que pueden cargar y la velocidad que imprimen cuando son descubiertos.

DEPARTAMENTO	CAMIONES	TRACTORES	MOTOSIERRAS	ASERRADEROS
BENI	20	2	3	2
PANDO	20	3	12	1
SANTA CRUZ	224	14	8	2
CHUQUISACA	10		2	
LA PAZ	116			
COCHABAMBA	60			
TARIJA	65		3	
TOTAL	515	19	28	5

Elaboración Propia en Base a la Información Obtenida de la (ABT)

10.3. Producto intervenido.

Por lo general el producto intervenido en los departamentos descritos en el cuadro se encuentra en madera en Troza de metros cúbicos rola (m3r) y en madera Aserrada en pies tablares (pt), esto gracias a los operativos realizados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), que de alguna manera trata de hacer frente a este ilícito forestal y claramente se puede observar las altas cifras.

LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

DEPARTAMENTO	N° DE PROCESOS	MADERA EN TROZA (m3r)	MADERA ASERRADA (pt)
BENI	310	4252	273721
PANDO	188	3612	242801
SANTA CRUZ	949	31025	1418869
CHUQUISACA	61	113	23152
LA PAZ	124	1052	688415
COCHABAMBA	108	3570	229483
TARIJA	108	110	105946
TOTAL	1848	43734	2982387

Elaboración Propia en Base a la Información Obtenida de la (ABT)

10.4. Las multas y remates.

Los siguientes cuadros lograran demostrar los resultados obtenidos en cada una de las intervenciones y decomisos efectuados por la institución responsable en este caso la (ABT), resultando de las mismas las multas impuestas y respectivos remates de madera ilegal.

A continuación veremos las multas impuestas, el tipo de infracción forestal y en el que se puede observar claramente que el transporte ilegal de producto forestal, sobresale entre las otras infracciones forestales, por los montos de dinero impuestos en calidad de multas y el dinero recaudado para el Estado. De ello se puede rescatar que esta actividad ilegal va en aumento, porque les genera grandes ganancias a estos infractores y no se hacen problema alguno para pagar sus multas respectivas, esto también debido a que no existen propuestas a este respecto.

GESTION	INFRACCION	MULTA IMPUESTA (Bs.)
2009	Almacenamiento ilegal	40.296,00
2009	Aprovechamiento ilegal	1.216,53
2009	Transporte ilegal	457.348,36
2010	Almacenamiento ilegal	8.986,70
2010	Aprovechamiento ilegal	0,00

LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

2010	Transporte ilegal	596.914,22
------	-------------------	------------

Elaboración Propia en Base a la Información Obtenida de la (ABT)

Los siguientes datos estadísticos reflejados en el siguiente cuadro, nos permiten ver que en las gestiones 2009 y 2010, hubo remate de lotes de madera, sin embargo los lotes de madera adjudicados fueron mínimos, porque la madera que está en el depósito de la (ABT) está a la intemperie por ello se deteriora rápidamente por estar expuestos a las inclemencias del tiempo, causando poco interés y depreciando el valor comercial de la madera.

GESTION	LOTES PARA REMATE	LOTES ADJUDICADOS	VOLUMEN	UNIDAD
2009	38	23	227,021	Pt.
2010	31	19	134,715	Pt.
TOTAL	69	42	361,736	Pt.

Elaboración Propia en Base a la Información Obtenida de la (ABT)

Es necesario señalar, que cuando se ejecutan los decomisos definitivos de producto forestal se procede a los remates de madera, mediante Edicto que se publica en los periódicos de circulación nacional. Este acto es público ante Notario de Fe Pública, a la cual asisten las personas interesadas para poder adjudicarse los lotes de madera por especie y volumen, todo el dinero recaudado es depositado a una cuenta fiscal, más adelante se podrá ver claramente este aspecto; **Ver (Anexo N° 3)**.

Finalmente, se debe recalcar que estos datos estadísticos son fidedignos, porque fueron conseguidos de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), que nos permitió visualizar la magnitud de las infracciones forestales, en especial del transporte ilegal de producto forestal, que nos llevan a reflexionar que hay que ponerle un alto a esta problemática y tomar medidas urgentes.

CAPÍTULO XI. PROPUESTA Y ALTERNATIVAS

11.1. Declaración de motivos

La realización de esta monografía, se debe a varios aspectos, como lo mencionaba al plantear el Perfil de Monografía en la parte de la Fundamentación o justificación del tema, porque sin hallar una problemática, no se hubiese podido desarrollar la monografía.

Empezaré explicando que al concluir el Trabajo Dirigido, se debe presentar una monografía, con respecto al lugar donde se trabajo en mi caso en la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), en el Área Jurídica. Realizando un pequeño proyecto, que nos ayude a desenvolvemos en la vida profesional, como también aportar a la institución con una propuesta, con respecto a una falencia que tengan o una sugerencia que ayude a mejorar a la institución, en base a los métodos y técnicas de investigación.

Planteo la siguiente propuesta que es, la necesidad de crear una tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, para poder unificar y estandarizar criterios para el cobro de multas. Razón por la cual realice el estudio de cómo se procede y bajo que parámetros se emite la multa y de esta manera poder plantear en base a este estudio realizado, mi propuesta para crear una tabla para el cálculo de multas y el cual sugiero para que se aplique en la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

Por lo que tengo como propósito y de manera definitiva, plantear mi propuesta mediante la monografía jurídica, como garantía para poder frenar el transporte ilegal de producto forestal, en base a multas más severas.

En la actualidad, se puede observar que para los infractores por transporte ilegal de producto forestal no es mayor obstáculo pagar las multas económicas que se les aplica y siguen dedicándose a esta actividad ilegal que es un negocio redondo para

estas personas, que dañan y menoscaban nuestros bosques y explotan los recursos maderables de una manera acelerada, causando daños irreparables a nuestro medioambiente y un daño económico a el Estado Boliviano. Por lo cual estas son las razones del trabajo de la monografía, porque existe la necesidad de crear una tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, para unificar y estandarizar criterios para el cobro de multas, por lo que presento para su consideración.

11.2. Propuesta y Alternativas.

Después de haber efectuado el análisis y descripción del transporte ilegal de producto forestal y los anteriores capítulos relacionados con el mismo, corresponde efectuar la propuesta de la tabla de cálculo multas y las posibles alternativas para agilizar los procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal.

11.2.1. Propuesta de Tabla para el Cálculo de Multas en Procesos Administrativos Sancionadores por Transporte ilegal de Producto Forestal.

Mediante el presente trabajo de monografía, propongo la siguiente tabla para el cálculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, basándonos en la Ley forestal, Reglamento a la Ley Forestal, Directriz Jurídica IJU 1/2006 y normas conexas, la misma que ayudara a agilizar los procesos y unificar criterios para el cálculo de multas.

El Responsable Jurídico, adjuntara en el respectivo expediente el cálculo de la Multa, pudiendo remitirse al cálculo o apartarse de ella, de manera fundamentada aplicando la “facultad discrecional” o dicho de otra forma (la capacidad de valorar las pruebas, circunstancias, atenuantes, agravantes, reincidencia, etc.) que la Ley le otorga.

A continuación, se presenta la elaboración de la siguiente tabla para el calculo de multas en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, para su consideración:

LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL			
CONTRAVENCIONES	MULTA	PATENTE FORESTAL	DECOMISO DEFINITIVO
a) Producto forestal transportado sin ningún respaldo, en este caso sin Certificado Forestal de Origen (CFO).	Se aplicara una Multa por el Valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso en este caso el 100% del producto forestal decomisado.	100% patente X volumen por eludir al Estado	Conforme a Ley
b) Producto forestal transportado con CFO sin estar debidamente llenado. (sin estar llenados cualquiera de los Puntos del CFO o falta de firmas de los responsables o del sello del Consultor-indistintamente)	30% del valor comercial del producto siempre y cuando el producto forestal proviene de fuente autorizada, caso contrario se aplica el inc. a)	- No se aplica si es que el producto proviene de fuente autorizada caso contrario se debe aplicar el inc. a)	- Condicionada: NO Procede el Decomiso Definitivo siempre y cuando el administrado demuestre dentro del proceso administrativo sancionador que el producto proviene de fuente autorizada.
c) Cambio de especies en el producto forestal transportado de acuerdo a lo consignado en el CFO de respaldo.	De acuerdo al grado de la infracción: - Si el cambio de especie excede el 20% de la totalidad del producto transportado = la Multa será el valor comercial del producto forestal intervenido. - Si es menos del 20% = la Multa equivaldrá al 30% del valor comercial del producto. *Se aplica ambos casos si el producto proviene de fuente autorizada, caso contrario se aplica el inc. a)	- No se aplica si es que el producto proviene de fuente autorizada caso contrario se debe aplicar el inc. a)	-Condicionada NO Procede el Decomiso Definitivo, siempre y cuando el administrado demuestre dentro del proceso administrativo sancionador que el producto proviene de fuente autorizada.

LA NECESIDAD DE CREAR UNA TABLA PARA EL CÁLCULO DE MULTAS EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES POR TRANSPORTE ILEGAL DE PRODUCTO FORESTAL

<p>d) Producto forestal en cualquier estado de procesamiento (especie suave) transportado con CFO, pero con excedente o demasía en el volumen.</p>	<p>30% del valor comercial del producto excedente.</p>	<p>100 % de la patente X volumen</p>	<p>No procede el Decomiso Definitivo, pero en caso de tratarse de una especie semi dura o dura, debemos regirnos por el inc. a)</p>
---	---	--------------------------------------	--

<p align="center">MULTA EN CASO DE REINCIDENCIA POR PRIMERA VEZ</p>	<p align="center">MULTA EN CASO DE REINCIDENCIA POR SEGUNDA VEZ</p>
<p>a) Se aplicara una multa por el doble de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso en este caso el 200% del producto forestal decomisado.</p>	<p>Se aplicara una multa por el triple de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso en este caso el 300% del producto forestal decomisado.</p>
<p>b) 60% del valor comercial del producto siempre y cuando el producto forestal provenga de una fuente autorizada, caso contrario se aplica el inciso a).</p>	<p>90% del valor comercial del producto siempre y cuando el producto forestal provenga de fuente autorizada, caso contrario se aplica el inciso a).</p>
<p>c) De acuerdo al grado de la Infracción: - Si el cambio de especie excede el 20% de la totalidad del producto transportado = la Multa será por el doble del producto forestal intervenido. - Si es menos del 20% = la Multa equivaldrá al 60% del valor comercial del producto forestal intervenido. * Se aplica ambos casos si el producto forestal proviene de fuente autorizada, caso contrario se aplica el inciso a).</p>	<p>De acuerdo al grado de la Infracción: Si el cambio de especie excede el 20% de la totalidad del producto transportado = la Multa será por el triple del producto forestal intervenido. - Si es menos del 20% = la Multa equivaldrá al 90% del valor comercial del producto forestal intervenido. * Se aplica ambos casos si el producto forestal proviene de fuente autorizada, caso contrario se aplica el inciso a).</p>
<p>d) En este caso se aplicara una Multa por el 60% del valor comercial del producto excedente o demasía. * Si no proviene de fuente autorizada se aplica el inciso a).</p>	<p>En este caso se aplicara una multa por el 90% del valor comercial del producto excedente o demasía. *Si no proviene de fuente autorizada se aplica el inciso a).</p>

11.2.2. Alternativas.

Es necesaria la elaboración de un proyecto de Ley de “Código de Sanciones por Contravenciones al Régimen Forestal”, donde este establecido con claridad las sanciones que corresponde por los tipos de Infracción cometidos por los ilegales al régimen forestal. (o en su caso una Norma Técnica o Directriz Jurídica, tomando en cuenta la Tabla de Cálculo de Multas elaborada en la presente monografía).

El fin del Código sería agilizar los procesos administrativos, ya que la mayoría de las especies forestales son de fácil deterioro por sus características fisiológicas, que al estar expuesto a las inclemencias del medio ambiente la madera se deteriora con gran facilidad, motivo por el cual pierde su valor comercial, a demás de que se reduzca los procesos administrativos sancionadores, para beneficio de los administrados y daño económico al Estado.

Los tipos de Infracciones en el Código, serian específicos, artículo por artículo, por **ejemplo: Artículo XX°** El que cometiera la Contravención al Régimen Forestal, de Almacenamiento ilegal sin el respectivo Certificado Forestal de Origen, la Sancion será; multa por el total del valor comercial del producto, pago del 100% de la patente y el decomiso definitivo del producto forestal, a partir de su notificación el administrado tiene diez días hábiles para probar su derecho propietario, o caso contrario el pago de la multa y patente.

Otra alternativa, sería la publicación de la Tabla de Cálculo de Multas en los paneles informativos de la institución en este caso la (ABT), con la finalidad de que sea una guía para que los infractores verifiquen la multa que se les impondrá por la infracción de transporte ilegal de producto forestal y tomen conocimiento de que si reinciden nuevamente su multa económica será mucho más alta y causándoles la pérdida de su carga de madera de forma definitiva, esto con el fin de parar esta actividad ilegal.

CONCLUSIONES

- ✓ De acuerdo a lo descrito en el desarrollo de la monografía y haber efectuado el análisis correspondiente cómo se merece el tema y haber cumplido con los objetivos propuestos, mencionados en el perfil de monografía, con respecto a la Necesidad de Crear una Tabla para el Cálculo de Multas en Procesos Administrativos Sancionadores por Transporte ilegal de Producto Forestal; determinando las multas por el grado de la infracción y el grado de reincidencia.

- ✓ Cabe mencionar que se cumplió con lo establecido dentro de los objetivos propuestos, como el de crear una tabla para el cálculo de multas, en procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal, a consecuencia de que no existe un instrumento jurídico, con respecto al cobro de multas.

- ✓ Por lo que se realizó un estudio sobre los antecedentes, la evolución de las leyes forestales y la descripción de las operaciones ilegales referentes a esta problemática. Se analizó la normativa jurídica legal vigente de nuestro país, sobre el transporte ilegal de producto forestal y el procedimiento existente.

- ✓ Se identificó a través de la investigación la degradación acelerada de nuestros bosques por causa del aprovechamiento y transporte ilegal, así también se hizo la descripción de la situación actual de los procesos administrativos sancionadores por transporte ilegal de producto forestal a través del estudio de estadísticas que permitieron demostrar los altos índices de esta actividad ilegal.

RECOMENDACIONES

En esta última parte del presente trabajo de investigación, tengo a bien expresar las siguientes recomendaciones, las cuales considero convendrían ser tomadas en cuenta, para un mejor desarrollo de la institución, para lograr buenos resultados en los operativos realizados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – (ABT) en contra del transporte ilegal de producto forestal.

- La comunicación entre la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) con la Policía Forestal de Medio Ambiente (POFOMA) debe ser más eficiente, porque de esta manera se podrá trabajar de manera conjunta para obtener resultados positivos en los operativos sorpresa que se realiza y detener en carretera a los infractores por transporte ilegal de producto forestal; así también recomiendo a ambas instituciones tener mayor cuidado con la información que se maneja acerca del ingreso de camiones cargados de madera ilegal, porque si se enteran que se realizara un operativo estos camiones huyen o se preparan para enfrentarse dispuestos a todo, con la finalidad de no ser detenidos.

- Mejorar el sistema informático de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, sobre el Cuadro de antecedentes por transporte ilegal de producto forestal, e ir actualizando de manera continua los datos según avanzan los procesos administrativos sancionadores. Y poder cruzar información con el resto de los departamentos, para que el acceso a la información requerida, sea exacta y precisa.

- De la misma forma se debe contar con mejor equipamiento y tecnología, ya que los actuales equipos para realizar los operativos son insuficientes, ocasionando riesgos para los funcionarios. Por lo que recomiendo se debería proporcionar más recursos económicos para solucionar este problema, y así reducir los riesgos que implica.

- Contar con una Infraestructura institucional propia, por lo que se recomienda solicitar al gobierno central este apoyo, para poder trabajar de forma eficiente y en condiciones mucho más favorables.
- Solicitar más recursos humanos porque es insuficiente el número de personal, en relación a los altos índices de transporte ilegal de producto forestal, además que cuenten con buena disposición para el trabajo, principalmente vocación de servicio y conocimiento de esta problemática.
- La capacitación, constante en cubicaje de madera y el reconocimiento de especies, para realizar un trabajo más eficiente. Así también la capacitación para el control móvil, porque se pudo notar que existe desconocimiento de parte de algunos funcionarios del cómo se debe de actuar ante una situación adversa.
- Consolidar el apoyo del ejército y la policía, porque es imprescindible contar con su colaboración. Captar y destinar recursos para solventar los gastos operativos que demandan este tipo de incursiones a las zonas donde se da con mayor intensidad el transporte ilegal de madera.
- Remate de los medios de perpetración, en este caso de camiones que hubieran reincidido en el transporte ilegal de producto forestal, esto con la finalidad de frenar esta actividad ilegal y dejar un precedente severo, que escarmiente a los infractores.

BIBLIOGRAFÍA

- **BOLIVIA**, Constitución Política del Estado, Versión Oficial aprobada por la Asamblea Constituyente 2007 y compatibilizada en el Honorable Congreso Nacional 2008. Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia. 2008.
- **BOLIVIA**, Ley N° 1700 de fecha 12 de julio de 1996. Ley Forestal. Editorial U.P.S., La Paz - Bolivia. 2004.
- **BOLIVIA**, Ley 1768 de fecha 10 de marzo de 1997. Código Penal. Editorial Serrano, Cochabamba – Bolivia.
- **BOLIVIA**, Decreto Supremo N° 24453 de fecha 21 de diciembre de 1996. Reglamento a la Ley Forestal. Editorial U.P.S., La Paz - Bolivia. 2004.
- **BOLIVIA**, Decreto Supremo N° 0071 de fecha 9 de abril de 2009. Creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra – ABT. Gaceta Oficial de Bolivia N° 0119 – 2009.
- **BOLIVIA**, Procedimiento Administrativo Sancionador por Infracciones al Régimen Forestal de la Nación. Directriz Jurídica IJU/2006.
- **CORDERO**, William. Control de Operaciones Forestales con Énfasis en la Actividad ilegal. BOLFOR – USAID. Santa Cruz – Bolivia. 2003.
- **FLORES**, Bedregal Teresa. Diagnostico y Lineamientos para Avanzar hacia el Desarrollo Sostenible. Editorial LIDEMA, La Paz – Bolivia. 2003.
- **INFORME**, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). Resumen Ejecutivo. La Paz – Bolivia. 2011.
- **KEMPPF**, Saucedo Francisco Noel. Glosario Técnico Jurídico del Régimen Forestal de la Nación. Editorial Industrias Graficas Sirena, Santa Cruz – Bolivia. 2006.
- **LINCOLN**, Quevedo y **URIOSTE**, José Luis. Estado Ambiental de Bolivia 2010 – El Manejo Forestal en las Tierras Bajas. Editorial LIDEMA.
- **LINARES**, Calderón Verónica Miriam. Análisis del Impacto Económico de la Ley Forestal en la Actividad de Explotación Maderera. LIDEMA – UCB.

- **MOSTAJO**, Machicado Max. Guía, Metodología, Estructura y Contenido Formal para la elaboración de la Monografía. Universidad Mayor de San Andrés - Carrera de Derecho. Resolución N° 2902/06, La Paz – Bolivia. 2006.
- **OCEANO UNO**, Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Oceano, Colombia. 1992.
- **OSSORIO**, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires – Argentina.
- **PROTOCOLO**, Para la Elaboración de Perfil de Monografía. Dirección de Carrera de Derecho – FDCP/CD/Instructiva N° 003/07, La paz – Bolivia. 2007.

Páginas WEB visitadas:

- www.fao.org
- www.fan.org.bo
- www.noelkempff.com
- www.ine-gob.org