

Informe sobre una beca

Aplicación de leyes forestales en Bolivia

por **Sofía R. Hirakuri**

Candidato a Doctorado en Ciencias Jurídicas

Facultad de Derecho
Universidad de Washington
St. Louis, Missouri, EE.UU.
srhiraku@wulaw.wustl.edu

EL OBJETIVO de mi tesis doctoral es ofrecer un panorama comparativo de la aplicación de leyes de ordenación forestal y los esfuerzos institucionales para aplicar la legislación en Europa, Centroamérica y Sudamérica. La investigación se llevó a cabo en cuatro países—Brasil, Bolivia, Costa Rica y Finlandia—donde se han adoptado nuevas leyes de ordenación forestal.

Con una beca de la OIMT, financié mis viajes de estudio a Bolivia y Costa Rica, donde reuní fuentes primarias de legislación forestal y otros documentos jurídicos afines y llevé a cabo entrevistas con formuladores de políticas forestales, los encargados de aplicar la legislación y otras organizaciones relacionadas con el sector forestal. El presente informe se concentra en el caso específico de Bolivia. A fines de 1999, viajé a Santa Cruz y La Paz y tres zonas forestales diferentes del país: una zona boscosa actualmente intervenida, una zona boscosa intacta y un área de regeneración forestal.

Becas de la OIMT

La OIMT ofrece becas mediante el Fondo de Becas Freezailah para fomentar el desarrollo de recursos humanos y fortalecer la formación de profesionales en sus países miembros en materia de silvicultura tropical y disciplinas afines. El objetivo es fomentar la ordenación sostenible de los bosques tropicales, la utilización y transformación eficientes de maderas tropicales, y una mejor información económica sobre el comercio internacional de las maderas tropicales.

Las actividades que reúnen las condiciones requeridas incluyen:

- la participación en cursos cortos de capacitación, pasantías, viajes de estudio, viajes de exposiciones teóricas y demostraciones prácticas, y conferencias internacionales/regionales;
- la preparación, publicación y difusión de documentos técnicos, tales como manuales y monografías; y
- estudios de posgrado.

Áreas prioritarias: las actividades del Programa de Becas deben orientarse al desarrollo de recursos humanos y expertos profesionales en una o más de las siguientes áreas:

- mejorar la transparencia del mercado internacional de las maderas tropicales;
- mejorar la comercialización y distribución de las exportaciones de maderas tropicales provenientes de recursos forestales bajo ordenación sostenible;
- mejorar el acceso al mercado para las exportaciones de maderas tropicales provenientes de recursos forestales bajo ordenación sostenible;
- asegurar la base de recursos de madera tropical;
- mejorar la base de recursos de madera tropical, incluso mediante la aplicación de criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible;
- aumentar la capacidad técnica, financiera y humana para manejar la base de recursos de madera tropical;
- fomentar una elaboración mayor y más avanzada de las maderas tropicales extraídas de recursos

forestales sostenibles;

- mejorar la comercialización y normalización de las exportaciones de maderas tropicales; y
- mejorar la eficiencia de los procesos de transformación de maderas tropicales.

En todas las áreas mencionadas, se aplican los siguientes objetivos:

- mejorar las relaciones públicas y la concientización y educación del público;
- mejorar las estadísticas;
- promover la investigación y el desarrollo, y
- asegurar el intercambio de información, conocimientos y tecnología.

Criterios de selección: Las solicitudes de becas se evaluarán en base a los siguientes criterios de selección (enumerados sin seguir un orden de prioridades):

- la compatibilidad de la actividad propuesta con el objetivo y las áreas prioritarias del Programa;
- la competencia profesional de los candidatos para emprender la actividad propuesta para la beca;
- el potencial de la información y los conocimientos adquiridos o profundizados a través de la actividad de la beca para permitir una aplicación más amplia y la producción de beneficios a nivel nacional e internacional; y
- costos razonables en relación con la actividad propuesta.

El monto máximo otorgado para cada beca es de US\$10.000. Sólo pueden solicitar becas los ciudadanos de países miembros de la OIMT. El siguiente plazo para el envío de solicitudes es el **29 de agosto de 2001** y las actividades propuestas sólo podrán comenzar a partir de diciembre de 2001. Las solicitudes se evalúan en los meses de mayo y noviembre de cada año.

Los interesados en obtener más información o formularios para la solicitud de becas (en español, francés o inglés) deberán dirigirse a: Dra. Chisato Aoki, Programa de Becas, OIMT; Fax 81-45-223 1111; itto@itto.or.jp (ver dirección postal en la página 2).

Leyes anteriores de Bolivia

Bolivia estableció su reglamentación forestal en 1939, pero la ordenación de bosques es una experiencia nueva para el país. Desde 1974, se han exigido planes de manejo forestal para la explotación de los bosques conforme a la primera ley forestal exhaustiva del país (Decreto Ley N° 11.686 del 14 de agosto de 1974). El problema con esta ley era la falta de ejecución debido a las deficiencias del organismo de administración forestal, que carecía de suficiente personal capacitado y recursos financieros, así como la actitud negativa de las industrias forestales hacia los bosques.

A fin de poner fin a la caótica situación de las operaciones de extracción no planificadas, el gobierno boliviano estableció dos medidas:

- 1) una “pausa ecológica”. Esta iniciativa, establecida en 1990, tenía dos objetivos principales: la prohibición de nuevas concesiones forestales durante un período de cinco años y la clasificación de los bosques de acuerdo con su uso, teniendo en cuenta los aspectos de la conservación, la protección y la producción; y
- 2) la ley boliviana del medio ambiente de 1992. En relación con los recursos forestales, esta ley estipuló la realización de evaluaciones del bosque como la base para la elaboración de planes de manejo forestal y la conservación forestal.

El fracaso de estas dos medidas se puede atribuir a varias razones:

- la corrupción o la negligencia del departamento encargado de poner en práctica las leyes;
- una falta de capacidad institucional;
- una falta de voluntad o interés político para ejecutar las leyes;
- una escasez de personal capacitado;
- una falta de recursos financieros; y
- una ausencia de medidas específicas que pudieran aplicarse en caso de incumplimiento.

La nueva ley forestal

Después de una evaluación exhaustiva de la legislación existente en relación con los bosques, Bolivia promulgó una nueva ley forestal, la Ley N° 1700 (de aquí en adelante denominada “ley forestal”) el 12 de julio de 1996. Su objetivo es 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” (Artículo 1°).

Con la llegada de la ley forestal, se introdujeron cambios notables en la administración de bosques y el control forestal, que hacen que el caso de Bolivia sea interesante e importante. Con respecto a su enfoque regulador, a través de la ley forestal se intentan resolver una serie de problemas crónicos.

Problema 1: Superposición de responsabilidades dentro del organismo encargado de la administración y el control de los bosques. La falta de coordinación dificultaba el cumplimiento de todas las tareas.

Solución: La ley forestal separa claramente las responsabilidades entre los diferentes organismos. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación es el encargado de formular las políticas; la Superintendencia Forestal está a cargo del control forestal; y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal es el responsable de los asuntos financieros.

Problema 2: Inestabilidad y falta de personal calificado en la administración forestal, y corrupción.

Solución: La ley estableció la Superintendencia Forestal, cuyas decisiones son independientes de los partidos políticos. El nombramiento del superintendente es independiente del mandato político, lo cual asegura la estabilidad del cargo. Aproximadamente el 64% del personal comprende técnicos forestales y profesionales calificados; anteriormente, había una mayoría de personal administrativo en la administración forestal. La Superintendencia Forestal comenzó a privatizar el control forestal en 1999 para evitar la corrupción y mejorar el control.

Problema 3: Burocracia excesiva centralizada en el gobierno federal, insuficiente democracia en los procesos decisivos, distribución no equitativa de las ganancias derivadas del bosque, e insuficiente información sobre las actividades forestales ilegales.

Solución: La ley autoriza a los gobiernos locales, las prefecturas y las municipalidades a tomar decisiones sobre el uso y control de sus recursos forestales. (No obstante, algunos estudios han revelado que los gobiernos locales con frecuencia carecen de la capacidad institucional o la voluntad para llevar a cabo las tareas que estipula la ley.)

Problema 4: El público no tenía suficiente participación en el control forestal.

Solución: La ley forestal autoriza a las organizaciones civiles a desempeñar funciones complementarias en el control forestal. La ley permite a cualquier persona verificar las operaciones de campo con una autorización denominada "libramiento de visita" a fin de asegurar la aplicación de las leyes forestales.

Problema 5: La corta duración de los contratos de concesión forestal, que se extendían hasta un máximo de 20 años, pero comúnmente tenían una duración de apenas cinco años, lo cual hacía que los propietarios de los bosques no invirtieran tiempo ni dinero en el manejo forestal.

Solución: La ley forestal estipula un sistema de concesiones forestales con un período mínimo de 40 años.

Problema 6: La existencia de la extracción "informal" (ilegal) y la falta de una base jurídica para la extracción en las tierras comunitarias de origen.

Solución: La ley forestal otorga derechos de concesión a las agrupaciones sociales del lugar, legalizando así los extractores "informales". La ley otorga también derechos de extracción exclusivos a los pueblos indígenas dentro de sus territorios legalmente reconocidos.

Problema 7: Los profesionales encargados de elaborar los planes de manejo forestal no eran confiables en cuanto a su honestidad y exactitud. Del mismo

modo, los funcionarios públicos encargados del control forestal no recibían ninguna sanción por actuaciones ilegales.

Solución: La ley estipula sanciones para los ingenieros forestales y funcionarios públicos responsables del control de las actividades forestales. Los ingenieros forestales hacen una promesa de "fe pública", que les da autoridad a cambio de la promesa de decir la verdad. De este modo, se asegura la responsabilidad de los profesionales forestales a través de procesos civiles y penales. Del mismo modo, los funcionarios públicos que no cumplan con su deber según lo estipulado por la legislación forestal pueden ser despedidos o se les puede iniciar un proceso penal.

Cooperación internacional

Además de las innovaciones de la ley forestal de 1996, que introdujo cambios eficaces, la cooperación internacional ha cumplido un papel importante en el desarrollo y la ejecución de la legislación forestal. Varias organizaciones e instituciones han colaborado con el gobierno boliviano de diferentes formas. Por ejemplo, la OIMT respaldó la legislación forestal promoviendo el Sistema Nacional de Información Forestal. El Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOS), financiado por USAID, ha contribuido significativamente al desarrollo de métodos para el uso sostenible de los recursos forestales.

La necesidad de incentivos económicos

Todos los esfuerzos reguladores tienen una utilidad limitada si no se dispone a la vez de incentivos económicos para el manejo forestal sostenible. Pero Bolivia aún no cuenta con tales incentivos. Por el contrario, los créditos bancarios a largo plazo favorecen las actividades agropecuarias y los subsidios gubernamentales para la reforestación con frecuencia estimulan la conversión de los bosques naturales en plantaciones forestales. Del mismo modo, el sistema impositivo boliviano no alienta la actividad forestal. Entre otros factores que obstaculizan el enfoque regulador, se incluyen la inseguridad de la tenencia de las tierras forestales y la falta de una cultura forestal en el país, que ha llevado a una subvaloración del bosque por parte de la población.

Sin embargo, la certificación forestal ha sido una herramienta importante. Bolivia lidera el resto de América Latina en el área boscosa certificada, con un total de 720.743 hectáreas certificadas hasta julio de 2000. La certificación forestal constituye también una herramienta potencialmente importante para complementar el control forestal de la Superintendencia Forestal en relación con el manejo de bosques.

En resumen, la nueva ley forestal constituye un importante avance en el desarrollo de respeto y confianza en el sector forestal y entre la industria forestal, los organismos forestales y las comunidades locales. Una vez que Bolivia pueda poner en práctica medidas relacionadas con incentivos económicos, se le facilitará el logro del objetivo de la ordenación forestal sostenible.

Para obtener un resumen detallado de esta investigación, incluyendo notas aclaratorias, dirigirse al autor.

Informes sobre becas

Los siguientes informes sobre becas de la OIMT se pueden obtener directamente de sus autores.

Evaluación del rendimiento de las plantaciones de especies maderables nativas en diferentes zonas ecológicas de Ghana

Informes: Mr Ernest G. Foli, Scientific Officer, Forestry Research Institute of Ghana, University PO Box 63, Kumasi, Ghana; efoli@forig.org ó efoli@hotmail.com

Desarrollo de la capacidad de los grupos de usuarios forestales en el manejo comunitario de bosques: estudio de un caso en el distrito de Dolakha en Nepal

Informes: Mr Gopal Kumar Shrestha, Department of Forests, Babar Mahal, Kathmandu, Nepal; gkshrestha@hotmail.com

Comunidades rurales, crecimiento urbano y conservación de recursos hídricos en Alto Chagres, Panamá

Informes: Mr Lenín S. Riquelme, Project Management Specialist, US Agency for International Development (USAID/Panamá), PO Box 6959, Panamá 5, Panamá; lriquelme@usaid.gov

Perspectivas de los cultivos tisulares para mejorar las plantaciones de teca

Informes: Dr Doreen K.S. Goh, Plant Biotechnology Laboratory, Innoprise Corporation Sdn.Bhd., PO Box 60793, 91017 Tawau, Sabah, Malasia; dorngoh@pc.jaring.my