

II. Los actores, sus agendas, estrategias y balance de resultados

En este capítulo se presenta a cada uno de los diferentes actores relacionados con el proceso de formulación de la nueva Ley Forestal. Se entiende como **actor(es)** a un grupo social unido por un interés común, que está representado orgánicamente y que tiene capacidad de acción concertada. En el caso de la Ley Forestal, diez actores fueron identificados como los grupos de interés que realizaron acciones específicas para lograr una determinada “agenda” específica al grupo. Por **agenda** se entiende el conjunto de temas de interés de un grupo o puntos que consideraba debía estar plasmados en la ley.

Los actores que aquí se incluyen y que han sido objeto de análisis detallado son: los partidos políticos, los empresarios madereros, las organizaciones ambientalistas, los indígenas del oriente, el Poder Ejecutivo, la cooperación internacional, los informales, los agricultores y colonos, los comités cívicos y municipios y los medios de comunicación.

Para cada uno de estos actores a continuación se efectúa una breve descripción del grupo, de lo que pretendía respecto de la ley, sus estrategias (cómo “jugaron sus cartas”), qué emplearon para tratar de obtener sus objetivos y lo que finalmente lograron.

Con el fin de ayudar al lector a ubicar los principales eventos e hitos que se dieron en el camino de formulación de esta ley

y los factores externos que afectaron su proceso, se presenta en el Gráfico No. 3 una síntesis cronológica esquematizada.

1. Los partidos políticos y el grupo de los 4 (G4)

1.1 Características

Una de las características del sistema de partidos políticos de Bolivia es su diversidad, que cubre una amplia gama del espectro ideológico, lo cual, consecuentemente, se refleja en el Parlamento, puesto que al menos de 10 a 15 participan en cada legislatura. Otra característica es la ausencia de un partido que logre, en las elecciones generales, mayoría absoluta (50% + 1), lo que obliga a que se conformen coaliciones para gobernar el ejecutivo, así como a la alternancia de distintos partidos en el ejercicio de gobierno (durante los últimos 14 años de régimen democrático y la necesidad de recurrir a coaliciones para poder gobernar). Berthin G. (1996) califica a este sistema como de competencia concesional o acomodativo que mayormente está regido por la lógica gobierno-oposición y que, en general, muestra una carencia de comportamientos consistentes y predicables, particularmente en cuanto a las alianzas para conformar gobierno.

Son seis los principales partidos políticos con más representación parlamentaria y que mayormente han tenido que ver con la Ley Forestal, los cuales brevemente se describen a continuación:

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) (de carácter policlasista), que ha jugado un papel clave en la historia de Bolivia, particularmente al propiciar y ejecutar la llamada "revolución del 1952", que derivó en una ruptura con los regímenes minero-feudales al abolir el pongueaje, promulgar la Reforma Agraria, nacionalizar las minas de plata y estaño y declarar el voto universal; luego, en 1985, aplicó un ajuste estructural que libera-

GRAFICO NO. 3
Elaboración de la Ley Forestal: hitos importantes

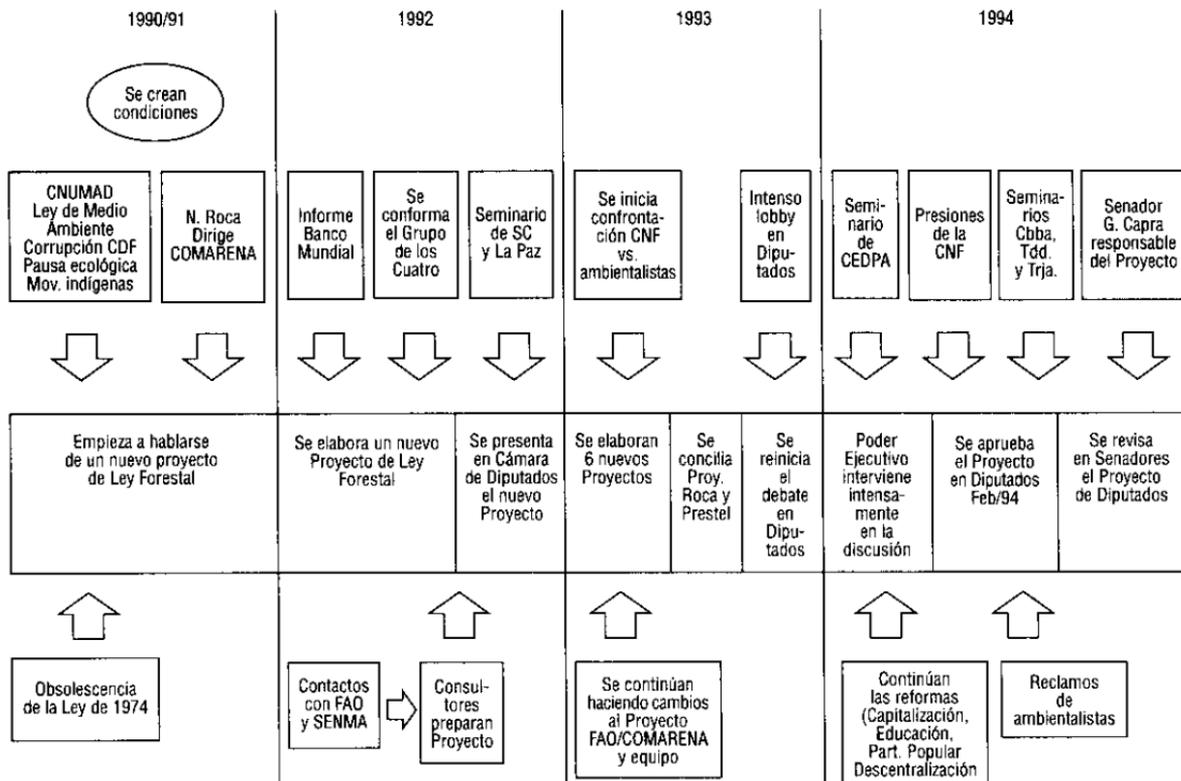
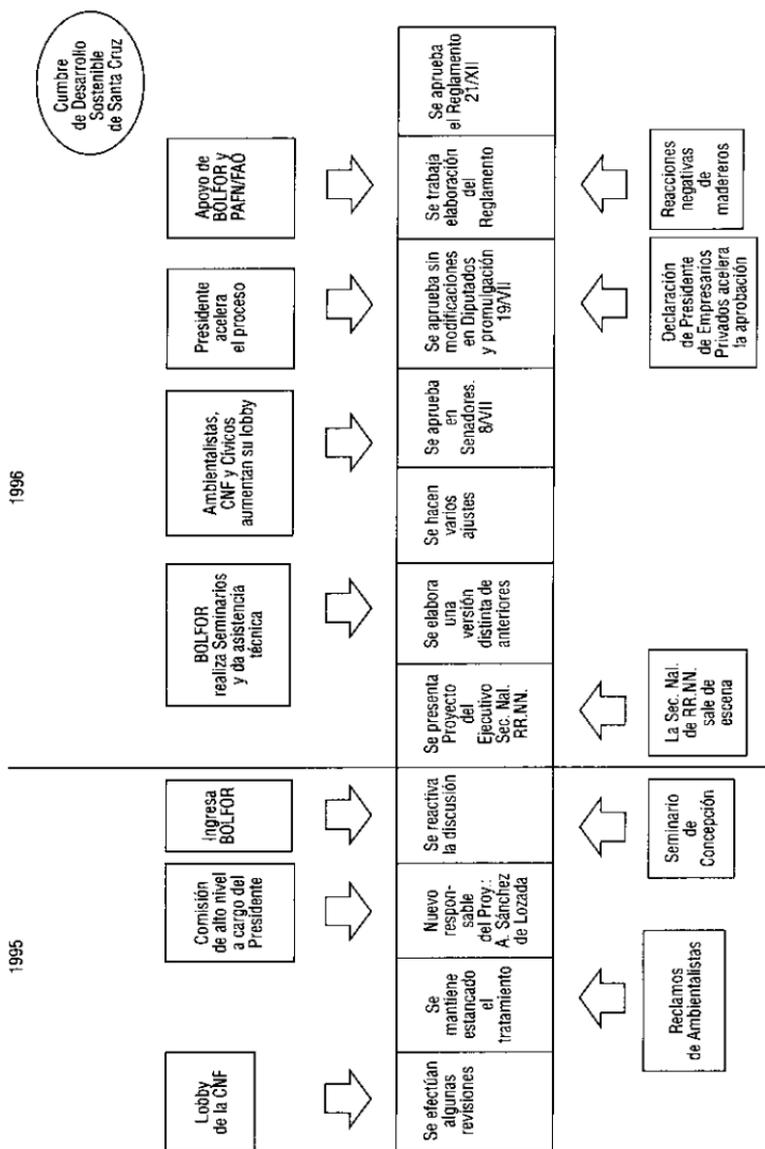


GRAFICO NO. 3
Elaboración de la Ley Forestal: hitos importantes



lizó la economía boliviana. En los últimos 10 años, este partido ha gobernado de 1985 a 1989 y de 1993 a 1997. En este último período impulsó una serie de reformas en la educación, la capitalización de las empresas públicas y la participación popular.

Acción Democrática Nacionalista (ADN), es un partido de orientación centro-derecha, cuyo líder, el general Hugo Banzer gobernó el país de 1971 a 1978. Desde su fundación, en 1978, este partido ha participado en todas las elecciones presidenciales obteniendo importantes porcentajes de votación (entre 16 y 25%). Ha cogobernado de 1985 a 1988 con el MNR y de 1989 a 1993 con el MIR y actualmente ocupa la presidencia del Ejecutivo por el período 1997-2002.

El tercer partido en votación es el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que nació como reacción de un grupo de izquierda al golpe militar de 1971, constituyéndose en un importante elemento para la recuperación de la democracia frente a distintos regímenes militares. Su líder, Jaime Paz Zamora, llegó a la presidencia en 1989 tras ocupar un tercer lugar gracias al apoyo del general Hugo Banzer. Su gestión de gobierno se caracterizó por una moderada administración del modelo neoliberal instalado en 1985 y por la atención a la temática indígena y ambiental.

Un cuarto partido es la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que ha formado parte de la coalición de gobierno del MNR (1993-1997) y luego con ADN en la actual gestión. La UCS fue creada por un empresario cervecero y ha tenido un importante crecimiento en el electorado, su orientación es de carácter populista y también ha sido clave para la estabilidad del sistema democrático. Su líder, Max Fernández, falleció en diciembre de 1995 en un accidente aéreo y fue sustituido en el partido por su hijo Johny de 32 años.

Otro partido importante es el Movimiento Bolivia Libre (MBL), que es una rama escindida del MIR en 1985; se ha mantenido en una línea más ortodoxa de izquierda y se destaca por su

prédica de combate a la corrupción, la defensa de los derechos humanos y de las comunidades originarias. Formó parte de la coalición de gobierno de 1993 a 1997 con el MNR.

1.2 La agenda de los partidos y del G4

Uno de los aspectos más interesantes del proceso de formulación de la Ley Forestal han sido las divergencias internas que se evidenciaron dentro de los dos partidos mas grandes (MNR y ADN), entre aquellos diputados que favorecían la agenda de la Cámara Nacional Forestal y aquellos que más bien sostenían criterios divergentes, particularmente en temas críticos como la propiedad forestal, el monto de la patente y el tamaño de las concesiones. Sin embargo, curiosamente, en un sistema de partidos donde la característica predominante es la confrontación, con relación a la Ley Forestal, se logró conformar un *grupo transpartidario de 4 parlamentarios (denominado en este libro como G4)*: Georg Prestel (MNR), Neysa Roca (ADN), Emigdio Flores (MIR) y Alfonso Ferrufino (MBL), quienes asumieron un compromiso común en función de planteamientos básicos acordados que quedaron plasmados en el proyecto de ley que fue presentado en Diputados y luego aprobado (como el dólar por hectárea, la concesión en lugar de la adjudicación, el combate a la corrupción, la prohibición de exportación en troncas y otros).

En otras palabras, estos cuatro parlamentarios de diferentes partidos vienen a conformar un núcleo de “like minded” o de personas con intereses afines, que llegan a tener posiciones distintas a muchos miembros de sus respectivos partidos, por lo cual difícilmente se puede hablar de posiciones uniformes o agenda de partidos. En los partidos mencionados, el tema forestal fue delegado a uno o dos parlamentarios que se especializaron en el mismo, como fue el caso del G4. Una explicación sobre el por qué no hubo una posición “oficial” de cada partido estaría en la

propia composición de los partidos grandes que son policlasistas y que en su interior representan a distintos intereses. Cabe mencionar el hecho de que el ex-presidente Sánchez de Lozada (1993-1997) tuvo que imponer la disciplina partidaria para lograr sacar la ley.

No sucedió lo mismo en el caso de los parlamentarios que estaban a favor de los empresarios madereros que no consiguieron estructurar un grupo transpartidario que articulase sus posiciones dentro de los distintos partidos políticos. Tal vez la razón principal para ello fue la falta de un liderazgo claro y diferencias partidarias.

1.3 Las estrategias

Al no existir una sola agenda consolidada a nivel de cada partido político, no se puede afirmar que cada partido estableció una estrategia para conseguir ciertos objetivos, sino que fue librado al mecanismo parlamentario del debate.

Sin embargo, a nivel del G4, es claro que actuaron conforme a una estrategia, utilizando distintas tácticas; en primer lugar se tuvieron que poner de acuerdo sobre los temas, luego desarrollar un “spirit d’ corp”, tener lealtad para con el grupo, no mostrar un solo protagonista sino varios, buscar el respaldo en sus respectivos partidos, utilizar la capacidad de interlocución ante los niveles de decisión (primero actuó la H. Neysa Roca, en gobierno del Acuerdo Patriótico⁴ y luego el H. Georg Prestel, en el gobierno del MNR, particularmente como interlocutor con el Senado y la Presidencia), la amenaza de no aprobar el proyecto en Diputados si este modificaba sus acuerdos básicos, buscaron el asesoramiento técnico de organismos internacionales (FAO, BOLFOR y BM), acer-

4 Coalición compuesta por el MIR y ADN que gobernó de 1989 a 1993.

camiento a las ONGs y el lobby permanente con sus colegas parlamentarios. Se puede afirmar, inclusive, que como parte de la estrategia para impedir que parlamentarios que favorecían la posición empresarial efectúen mayor presión, se los sindicaba como posibles “comprados por los empresarios”.

Durante el período en que el proyecto de ley estuvo en el Senado, especialmente en el momento en que Antonio Sánchez de Lozada (hermano del presidente 1993-1997) se hizo responsable del mismo, los diputados del G4 se distanciaron de la nueva posición oficial, puesto que querían que se mantuviera el proyecto tal como había sido aprobado en la Cámara de Diputados o, al menos, que no modificaran aspectos que afectaran sus principios fundamentales. Por razones políticas y de acceso a niveles decisivos, el H. Prestel se convirtió en el mediador y negociador que representaba la posición del G4 ante los senadores y cualquier decisión sobre las modificaciones él la consultaba con el grupo. En ningún momento se rompió la alianza y eso les dio poder de presión, ya que si realizaban cambios no acordados, el Proyecto sería objetado en la Cámara de Diputados. Se dieron muchos desentendidos y distanciamientos, y aunque hubo interrupción de las negociaciones, estas siempre fueron restituidas.

1.4 Resultados del G4

Si bien no todos los puntos que el grupo tenía como agenda fue logrado y tal como se describe posteriormente hubo temas de disconformidad, en términos generales los miembros del grupo manifestaron un alto grado de satisfacción con el contenido de la ley aprobada. Más específicamente, se puede decir que *con-*
siguieron lo siguiente:

- a) Que se tenga concesión forestal y no adjudicación de propiedad privada

- b) Que se cambie el sistema de cobro por volumen a uno por superficie
- c) Que el valor mínimo de la patente sea de un dólar
- d) Muchos articulados sobre el manejo sostenible
- e) Los artículos en favor de los municipios (esp. el 31, 32 y 33)
- f) Mecanismos de fiscalización y control

Lo que no lograron:

- a) El marco institucional inicialmente acordado y por lo menos dos miembros del grupo señalaron no estar de acuerdo con la Superintendencia Forestal
- b) Derecho exclusivo sobre la madera en concesiones sobre los productos no maderables
- c) La prohibición de la exportación de madera en troncas
- d) Asignar a FONAMA la administración de la cuenta forestal
- e) Otros menores

En resumen, se puede decir que no hubo una agenda definida por partido sino por un grupo transpartidario que se mantuvo hasta el final inclusive con un cambio de gobierno, con resultados muy positivos para el grupo, puesto que consiguió mucho de lo que inicialmente se planteó. El nucleamiento y la solidez del grupo fue uno de los elementos claves del proceso y sin el cual difícilmente se hubiese llegado a los resultados que se tuvieron. Por otro lado, por las razones anotadas anteriormente, los parlamentarios pro-empresarios no lograron conformar visiblemente un grupo transpartidario.

2. Empresarios madereros (CNF)

2.1 Descripción del actor

La extracción de carácter empresarial de la madera, su transformación e industrialización como tal data de los años 50 pero se acelera en los años 60 y 70 coincidiendo con el desarrollo de la ciudad de Santa Cruz y la conexión de esta ciudad con los mercados externos. Las primeras exportaciones de madera aserrada también empiezan a darse en la década de los 60.

En el año 1970, los empresarios de la madera conformaron lo que vino a denominarse la Cámara Nacional Forestal (CNF), con el objetivo principal de defender la actividad empresarial de sus asociados y la planificación de políticas que permitieran lograr el desarrollo del sector. Esta organización está compuesta por un ente matriz, con base en Santa Cruz, y cinco filiales: la del Gran Chaco y a la vez productores de durmientes, la Cámara de Cochabamba, la del Beni, la de La Paz y la Asociación de Aserraderos de Yapacaní. La Cámara Nacional Forestal está regida por un directorio electo por un período de 2 años, cuenta con una planta técnico-administrativa compuesta de 15 personas y un programa de manejo de bosques. Este programa es una transformación del antiguo programa de plantaciones forestales que actualmente procura introducir planes de manejo sostenible en las áreas de las empresas afiliadas a la Cámara (PROMABOSQUE).

En 1996, unas 150 empresas con áreas de corte, se encontraban afiliadas a la CNF, la que se constituyen en un importante grupo de poder a nivel de Santa Cruz y de las regiones de producción maderera en las tierras bajas de Bolivia, tanto por el nivel de integración económica (se tiene socios que combinan esta actividad con otras actividades empresariales, como la industria, la agricultura, tierras urbanas, fabricas de cemento y otras) como por las relaciones de grupo en la Cámara de Industria y Comercio, la Federación Departamental de Empresarios Privados, la

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (su actual presidente es miembro de la CNF) e inclusive con los Comités Cívicos, particularmente los de Santa Cruz y el Beni.

2.2 La agenda del grupo

En relación a la Ley Forestal, este actor, expresado en la CNF, fue el que tuvo el mayor dinamismo y constancia tanto para mantener sus planteamientos como para efectuar acciones de convencimiento hacia la sociedad y los parlamentarios.

Es interesante destacar que aquello que sostuvieron en el documento “Marco conceptual y propuestas de políticas para el sector forestal”, en noviembre de 1992, siguió siendo su “bandera” y la cual se mantienen aun después de aprobada la ley como sus derechos irrenunciables.

En este documento, la CNF planteó lo siguiente:

- a) Reemplazar los contratos de aprovechamiento por la **adjudicación** de las tierras forestales (propiedad privada forestal indefinida con títulos ejecutoriales). Igual tratamiento jurídico que las propiedades agrícolas y ganaderas.
- b) Impuesto por hectárea similar al de tierras agrícolas pero de menor valor que éstas para “evitar la conversión” a tierras agrícolas.
- c) Crear un Fondo para el manejo forestal y la reforestación.
- d) Otorgar a los indígenas igualdad de tratamiento de derechos y otorgación de tierras y bosques mediante la adjudicación.
- e) Crear un instituto de investigaciones forestales.
- f) Un arancel preferencial para importación de bienes de capital para el sector.
- g) Promover las inversiones en la industria forestal.

Posteriormente y conforme el debate del proyecto de ley fue creciendo, nuevos planteamientos fueron surgiendo, pero principalmente el gran nuevo punto fue el del *monto de la patente*, que ellos consideraban no debería superar los 40 centavos de dólar por hectárea.

Otro tema de debate y que la Cámara rechazó fue el de limitar el **tamaño**, como algunos parlamentarios sostenían.

2.3 Estrategias e instrumentos

Este fue el grupo que tuvo una mayor claridad y coherencia en sus planteamientos, logró articular una verdadera estrategia y contó con una agenda específica de puntos que se mantuvo en el tiempo.

La estrategia de los empresarios estuvo basada en tres puntos: i) una fuerte labor de convencimiento y asesoramiento a parlamentarios en forma individual y a altos funcionarios del gobierno (tener piezas en el Parlamento y en el Ejecutivo); ii) revertir su imagen pública de “depredadores” del bosque, haciendo un uso intensivo de la prensa y de distintos foros públicos; y iii) una política de alianzas y de esquivar confrontaciones, así por ejemplo, buscaron apoyo de los Comités Cívicos y trataron de no colisionar intereses con los indígenas.

Para manejar su estrategia, utilizaron las siguientes tácticas e instrumentos:

- Contar con los argumentos consistentes y el respaldo técnico para sostener cada punto de la agenda y para tratar de contrarrestar aquellos artículos de los proyectos que consideraban lesivos a sus intereses.
- Otorgar los elementos técnicos y conceptuales a los parlamentarios que se identificaron con ellos o que formaban parte de la Cámara como Alex Arteaga y el ex-presidente

- Mario Barbery S. y Oswaldo Monasterios, y buscar mayor lobby entre los indecisos.
- Emplear a Comités Cívicos Departamentales para que efectúen lobby con autoridades del ejecutivo y con parlamentarios no convencidos y hacer manejo de prensa para contar con mayor apoyo público. Realizar seminarios promovidos por los Comités para sostener la posición de la CNF, como el de Trinidad, en septiembre de 1994, para efectuar observaciones y tratar de paralizar el tratamiento.
 - Campañas de difusión de sus planteamientos y cambio de imagen a través de los medios de comunicación, particularmente mediante un semanario "Forestal", de publicación en dos periódicos de alcance nacional (*La Razón* de La Paz y *El Mundo* de Santa Cruz), donde presentaban una imagen técnica y conservacionista.
 - Tratar de llegar a todos los niveles para hacer escuchar sus planteamientos, incluyendo visitas al Presidente Sánchez de Lozada y a la cooperación internacional. Con el Presidente de la República inclusive hicieron un sobrevuelo para mostrarle el poco daño que hace la actividad en las áreas de aprovechamiento, responsabilizando a los colonizadores y a los agricultores como los principales causantes de la deforestación.
 - Así también, emplearon ataques directos por prensa a parlamentarios que no les eran proclives (según lo afirmado por algunos parlamentarios).

Al parecer también jugaron a "oponerse" a ciertos temas para hacer creer que no deseaban que eso se logre, pero en realidad buscaban que sí se apruebe de la manera en que originalmente estaba planteado, o una versión mas nítida era radicalizar su demanda para lograr algo intermedio que originalmente estaban pretendiendo.

Paralizar el tratamiento en Diputados y Senadores como se evidenció en varias oportunidades, como el 13 de diciembre de 1993 para enero de 1994 y en Senadores en 1995.

En el último período, buscaron un acercamiento con organizaciones con las que antagonizaron en otros tiempos, como LIDEMA y los indígenas.

2.4 Balance de resultados

Si bien la propia CNF considera que perdió la batalla porque no lograron muchas de sus demandas, por el otro lado también es cierto que consiguieron buena parte de su agenda, como ser:

- a) Aunque no tuvieron la adjudicación lograron concesiones de largo plazo, prácticamente a perpetuidad, renovables, divisibles con contratos subsidiarios, transferibles e hipotecables. En otras palabras, una cuasi propiedad.
- b) Creación del FONABOSQUE a fin de fomentar el manejo forestal.
- c) El gravamen por extensión en lugar de volumen⁵ y el descuento de hasta un 30% por tierras inutilizables con fines forestales. Este último punto se convirtió en demanda una vez que el Parlamento se había definido por la concesión.
- d) La promoción de inversiones mediante reglas más claras de licitación.
- e) La exportación en troncas, para casos especiales.

5 En el documento "Marco conceptual y propuestas de políticas para el sector forestal", la CNF sostuvo un impuesto por hectárea como el aplicable a tierras agrícolas, pero en el curso de las discusiones muchas veces surgió como demanda el pago por volumen.

- f) No se tienen restricciones a la exportación de productos madereros.
- g) Un marco institucional más coherente que el anterior.

Lo que no lograron

- a) La adjudicación en propiedad de la tierra forestal.
- b) Un impuesto menor que para tierras agrícolas y más bien un alto valor de la patente (\$us 1 en lugar de \$us 0.30 a 0.40).
- c) El 20 % de las áreas fiscales de producción permanente para los Municipios y tierras comunitarias de origen.
- d) Participación en las instancias de decisión (Superintendencia).
- e) Ellos hubiesen preferido un trato con pocas instancias departamentales y no con un gran número de Municipios que pueden resultar antagónicos a sus intereses.

En síntesis, se puede decir que este grupo no fue un perdedor neto sino que logró un alto porcentaje de sus demandas y que durante el proceso hubo un cambio de actitud, mostrando una mejor imagen y un mayor convencimiento de la necesidad de hacer manejo sostenible de bosques. Su capacidad de diálogo con otros actores se incrementó y se buscó la manera de distensionar las posiciones.

3. Las organizaciones ambientalistas

3.1 Descripción del grupo

Las organizaciones ambientalistas en Bolivia datan de los últimos 15 años, con alguna excepción, y en estos últimos años han experimentado una gran proliferación. Aunque sólo 23 de

ellas se encuentran afiliadas a la Liga de Defensa del Medio Ambiente (especie de ente matriz), por lo menos otra cantidad similar realiza trabajos relacionados con la protección del medio ambiente. Su tamaño varía considerablemente pero casi todas tienen menos de 10 empleados y mayormente tienen cobertura local, su financiamiento en casi todos los casos es externo. Dentro del espectro de ONGs ambientalistas, es importante distinguir aquellas que son de voluntariado como ASEO, ASE, SOPE, PRODENA y SOBE puesto que ellas tuvieron más libertad de opinión en relación a la Ley Forestal y mostraron un perfil más combativo. También es importante señalar la existencia del Foro Boliviano para el Medio Ambiente y el Desarrollo (FOBOMADE), que también tuvo un importante rol durante el tratamiento de la ley; se trata de una organización que representa a distintas ONGs y grupos de base (como la COB y la Confederación de Campesinos), fue conformada a la luz de la Cumbre de Río (CNUMAD) para representar a las ONGs ambientalistas ha logrado establecer filiales en casi todos los departamentos y a nivel nacional cuenta con una secretaría ejecutiva.

3.2 La agenda del grupo

Si bien existe una gran heterogeneidad en cuanto a las perspectivas y hubo distintas formas de actuar de las organizaciones ambientalistas en relación los temas específicos de la Ley Forestal, también encontraron puntos de consenso que se enmarcan en el principio básico de que el aprovechamiento forestal es parte de la gestión ambiental y que se debe buscar armonizar objetivos económicos y sociales con la conservación, posición que se resumiría en el lema “desarrollo sin destrucción del recurso forestal”. En función a planteamientos realizados en distintas instancias se infiere que los ambientalistas querían una ley que contuviese los siguientes puntos:

- a) Que no se otorguen las tierras fiscales forestales en propiedad privada por la vía de la adjudicación y mantener el principio de la propiedad originaria del Estado sobre el recurso forestal.
- b) Que se asignen concesiones de largo plazo.
- c) Que el pago de la patente sea por hectárea y en montos superiores a un dólar (sobre el monto específico no siempre hubo consenso). Incluir en el valor de la patente no sólo el valor de la madera extraída sino de otros recursos del bosque.
- d) El requerimiento de los estudios de impacto ambiental.
- e) Creación de un instituto de investigaciones forestales.
- f) Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y la fiscalización del aprovechamiento. En particular, se enfatizaba el rol de los gobiernos municipales en la administración y fiscalización del recurso, así como de las organizaciones ambientalistas.
- g) Apoyo a la agenda de los pueblos indígenas.
- h) El 25% de la patente para las agrupaciones sociales del lugar.
- i) La veda de especies en peligro de extinción y prohibir la caza de animales silvestres en las concesiones forestales.
- j) En el tema institucional buscaba compartamentalizar las instancias de recaudación con las de fiscalización y las de fomento, especialmente contar con una instancia técnica que no dependa de las recaudaciones para sobrevivir. Despolitización.

3.3 Estrategias e instrumentos empleados

Nuevamente en este caso es difícil afirmar que hubo una acción concertada y que este grupo actuó como tal en base a estrategias definidas, sino que más bien lo que se observó fue una

dispersión de iniciativas muchas veces aisladas, y de alguna manera una agenda un tanto errática. Tampoco se mostró una solidez técnica para sostener muchas de sus propuestas ni una continuidad en sus medidas de presión. Tan sólo en la etapa final, febrero-julio de 1996, hubo una mayor capacidad de acción concertada y de elaboración de mejores sustentos técnicos, cuando solicitaron la realización de consultorías como la que ejecutó CIDDEBENI y GRAMA.

Teniendo como referencia lo anterior, se puede sostener que los grupos ambientalistas tuvieron como base de sus acciones la cobertura de la prensa que, en términos generales, fue accesible, y hasta se puede decir que ésta estuvo del lado de este grupo; adicionalmente se emplearon los siguientes recursos tácticos:

- a) Brindar asesoramiento técnico al H. Georg Prestel a partir de diciembre de 1993 y contactos frecuentes con la H. Neysa Roca.
- b) Innumerables talleres promovidos por las ONGs como el de CEDPA, del 16 y 17 de enero de 1994, bajo el sugestivo título de “Concesión vrs Adjudicación”, con resultado de un documento de propuesta que se envía a la cámara de diputados que estaba a punto de aprobar la ley. Otros talleres fueron los del Foro Beniano (octubre de 1993 y enero de 1994), Foro Boliviano (La Paz, diciembre de 1993), Foro de Tarija.
- c) Activa participación, aunque con poco sustento técnico, en la mayoría de los seminarios organizados por la COMARENA y el Ejecutivo.
- d) Acercamiento al H. Guido Capra, en marzo 1994, y lobby con muchos otros parlamentarios para promover sus planteamientos.
- e) Declaraciones de prensa y solicitadas en medios periodísticos de las distintas capitales del país. Uso intensivo de

- distintos boletines de organizaciones ambientalistas como “Hábitat”, de LIDEMA, Informe R de CEDOIN, boletín ecológico de ASEO, publicaciones de CIDDE-BENI, ILDIS y folletos varios.
- f) Alianzas circunstanciales con algunos Comités Cívicos provinciales en relación al tema de la participación municipal.
 - g) Alguna movilización a nivel internacional con algunos organismos conservacionistas para que hagan lobby en sus respectivos países, como el caso de la Fundación Henrich Boll, de Alemania.
 - h) Articulación de intereses con el movimiento indígena.
 - i) Cartas al Presidente pidiendo la inmediata aprobación; en la última fase, ante el riesgo de una nueva paralización en diputados, pidieron a parlamentarios afines que aprueben el proyecto de ley tal “como estaba”.
 - j) Una marcha realizada en distintos lugares del país (Cochabamba, Potosí, Oruro, La Paz y Santa Cruz), denominada “Marcha de la banderas verdes”, de octubre a diciembre de 1995.

3.4 Resultados logrados

Pese a lo desarticulado de su actuación este grupo logró bastante de su agenda y es posible decir que ha sido uno de los ganadores del proceso, puesto que la nueva ley contiene:

- a) Concesiones de largo plazo y no adjudicaciones.
- b) Pago de patente por hectárea no menor a un dólar por ha.
- c) Gran parte de la agenda de los pueblos indígenas.
- d) Mecanismos para la participación ciudadana, áreas para las organizaciones sociales del lugar y acceso a la informa-

- ción de la superintendencia. Un porcentaje de la patente para los municipios (25%).
- e) El requerimiento de planes de manejo como requisito para utilizar el recurso y programa de abastecimiento para el control de los motosierristas.
 - f) Las auditorías forestales y el derecho de personas para hacer visitas de inspección de cumplimiento de los planes en las concesiones.
 - g) La licitación de las concesiones.

Lo que no lograron

- a) Su participación en las instancias decisorias.
- b) El fomento a la investigación forestal o la creación de un instituto.
- c) Los estudios de impacto ambiental como requisito de control administrativo.
- d) La veda a especies en peligro de extinción.
- e) Que las praderas nativas sean parte del régimen forestal.

Sin embargo, como balance, es claro que este grupo logró ampliamente muchos de sus objetivos y en general muchas de las organizaciones entrevistadas mostraron su satisfacción por lo conseguido.

4. Indígenas del oriente (CIDOB)

4.1 Antecedentes y descripción del grupo

Si bien en Bolivia existe una gran cantidad de organizaciones de comunidades originarias, para los fines de este estudio nos referiremos a los pueblos indígenas de las tierras bajas u oriente que se encuentran agrupados en la Confederación Indígena del

Oriente Boliviano (CIDOB), que a su vez reúne varias organizaciones intermedias como la Asamblea del pueblo Guaraní (APG), la Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz (CPESC), la Coordinadora del Pueblo Chiquitano (CEPCHI), la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), la Central de Indígenas de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), la Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI) y la Organización de las Capitanías Weenahayek y Tapiete (ORCAWETA).

Estas organizaciones representan unas 28 etnias de cinco departamentos con una población estimada de 260.000 indígenas del oriente.

El CIDOB fue fundado en 1982 y ha tenido como reivindicaciones principales el reconocimiento jurídico de sus derechos sobre los territorios que habitan, la educación bilingüe; la incorporación, en la Ley General del Trabajo, a los trabajadores agrícolas indígenas; el respeto a sus costumbre y tradiciones; los Municipios indígenas; el derecho a presentar candidatos al Parlamento sin la intermediación de los partidos; la consolidación del Fondo Indígena y el dominio de los recursos naturales de sus territorios.

En la última reforma a la Constitución Política del Estado (CPE) de 1994 en el artículo 171 se garantizan los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales, y con la Ley 1257 se ratificó el convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los indígenas a sus territorios y en el que se asigna protección a sus recursos naturales.

Con la reestructuración del Poder ejecutivo, en 1993, se crea la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, que focaliza su trabajo con los grupos indígenas del oriente boliviano.

En la nueva Ley de Reforma Agraria No 1715 de octubre de 1996, se tiene el mandato legal de titulación de todas las tierras comunitarias de origen (art. 41), reconocidas así como el derecho de propiedad colectivo, el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales (art. 3), el saneamiento de la tierras comunitarias de origen, la nueva estructura orgánica del Instituto Nacional de Reforma Agraria con carácter descentralizado, que permi-

tirá un mayor acceso de los indígenas a la administración y justicia agraria, participación en el Consejo Agrario Nacional, acceso con equidad de la mujer a la distribución de la tierra y la no reversión de tierras indígenas.

Estos hechos, muestran los significativos avances que los indígenas del oriente han conseguido gracias a su capacidad de movilización y la mayor sensibilidad de las autoridades públicas para con sus planteamientos así como la presión internacional.

Sin embargo, y pese a haber conseguido estos importantes derechos, muchos de ellos no logran traducirse en mejoras de sus condiciones, fundamentalmente por la ausencia de mecanismos que no refuerzan su posición a la hora de hacer uso de sus recursos naturales.

4.2 La agenda del grupo

En lo que se refiere a los aspectos forestales, desde 1989 el CIDOB viene reclamando sus derechos sobre los territorios, definidos como los espacios de tierra de uso socioeconómico que se emplean en la producción, caza, pesca y recolección así como las unidades de conservación. Estas demandas que quedaron planteadas en un proyecto de ley indígena que no ha sido aprobado, incluye el derecho a la explotación comercial de los recursos forestales con exclusividad (art. 23 de dicha ley). En las tierras de comunidades de origen, el derecho de propiedad se hace extensivo a los recursos naturales.

Específicamente para el caso de la Ley Forestal, el CIDOB tenía una agenda basada en los siguientes puntos y que fue plasmada en un documento presentado a las autoridades del Ejecutivo y del Legislativo:

- a) La garantía de aprovechamiento exclusivo de las tierras comunitarias de origen (territorios) a los pueblos indí-

genas, según el artículo 171 de la Constitución Política del Estado y la ley 1257.

- b) Prioridad para el otorgamiento de las concesiones forestales para las comunidades del lugar en tierras fiscales de producción forestal permanente.
- c) Exención del pago de la patente de aprovechamiento forestal o, en su defecto, que ésta sea menor a un dólar por hectárea.
- d) Exención de licitación de las tierras forestales en las comunidades de origen.
- e) Planes de manejo de acuerdo con usos y costumbres.
- e) Derecho al uso tradicional y doméstico semicomercial.
- f) Principio de acceso y mecanismos de control.
- g) Prioridad sobre las áreas de reserva o revocadas.
- h) Otorgación de áreas de reserva por más del 20% de las tierras fiscales de producción forestal permanente de las jurisdicciones municipales.
- i) Derecho a una activa participación en los mecanismos de toma de decisiones sobre la administración de los recursos forestales.

4.3 Acciones y estrategias

Una de las acciones más importantes que colocó a este grupo en un lugar en la estructura de poder y que le dio visibilidad fue la marcha denominada “ Por el territorio y la dignidad”, en septiembre de 1990, en que mas de 5.000 indígenas marcharon desde el Beni hasta la ciudad de La Paz logrando importantes Decretos Supremos (22609, 22610 y 22611) que otorgaban territorios a los pueblos chimanes, mojos, trinitarios, yuracaré y sirionó; luego, en 1992, se promulgaron nuevos decretos para otorgar territorios a los chiquitanos, los araona, los yuquis y los de la reserva de Pílon Lajas.

A partir de este momento, su nivel de “lobby” se ha incrementado habiendo establecido una oficina en La Paz para un mayor relacionamiento con los niveles de decisión del gobierno.

Para la incorporación de sus demandas en la Ley Forestal, el CIDOB recurrió a las siguientes estrategias y tácticas:

- a) Elaboración de su pliego “Aspectos irrenunciables que deberá contener la nueva Ley Forestal en relación a los indígenas”, el cual fue presentado (además de otros) a técnicos de BOLFOR, parlamentarios y autoridades de la Secretaría de Recursos Naturales.
- b) Cabildeo con algunos parlamentarios de partidos como el MIR, MBL y MNR para hacer que ellos representen su agenda.
- c) Uso de la prensa para hacer públicas sus demandas; este recurso fue particularmente importante en épocas en que ellos sentían que se cerraban sus canales de expresión.
- d) Búsqueda de aliados, como los ambientalistas, que también representaban sus intereses. El CIDOB partió exponiendo su agenda en todos los eventos que organizaron los ambientalistas, tales como foros, talleres, etc.
- e) Un trabajo de permanente interacción con los técnicos de BOLFOR, como canal para que sus demandas sean escuchadas por los Senadores.
- f) En la última fase de aprobación de la Ley tuvieron menos choques con el sector maderero ya que éste evitó “abrirse mas flancos” y cada uno trató de conseguir su agenda.
- g) La marcha de agosto-septiembre de 1996 por la tierra (cuando ya estaba aprobada la Ley) sirvió también para insertar sus propuestas en los reglamentos, aunque no todos sus puntos fueron considerados.

4.4 Resultados

Los indígenas del oriente, expresados a través del CIDOB, han logrado que muchos de sus intereses queden plasmados en la Ley, pero no tanto así en los reglamentos; pese a ello inclusive se podría afirmar que lograron mucho con poco esfuerzo en relación al tratamiento de la Ley, puesto que sus acciones no fueron muchas ni constantes. Ello en parte se debe a que ya habían conseguido el artículo 171 de la nueva reforma a la Constitución sobre los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales en sus tierras comunitarias de origen (territorios); así también, con la Ley 1257 se ratificó el convenio 169 de la OIT, particularmente de su artículo 15. Sin embargo, más concretamente de los puntos de su agenda los pueblos indígenas consiguieron:

- a) La garantía de **aprovechamiento exclusivo** a los pueblos indígenas (artículo 32 de la Ley) y la **prioridad para el otorgamiento** de las concesiones forestales para las comunidades del lugar (art. 31).
- b) Patente mínima de un dólar por hectárea únicamente sobre el área intervenida anualmente y no sobre el total como deben pagar los empresarios.
- c) Las comunidades del lugar tienen áreas de reserva cuyas concesiones forestales no entran en licitación una vez pagada el monto mínimo de la patente (art. 31).
- d) Derecho al uso tradicional y doméstico con fines de subsistencia (art. 32).
- e) Mecanismos de control o facultad para proponer auditorías calificadas, inspeccionar y solicitar el decomiso de productos ilegales de cualquier concesión (art. 25).
- f) Las áreas de reserva que sean devueltas serán concedidas prioritariamente a las comunidades del lugar (aunque no se menciona el caso de revocaciones).

- g) Otorgación de áreas de reserva por el 20% de las tierras fiscales de producción forestal permanente de las jurisdicciones municipales a “agrupaciones sociales del lugar”.

Lo que no lograron:

Pese a los importantes puntos logrados, muchos de sus planteamientos no fueron incorporados, ni en la Ley ni especialmente, en el reglamento, por ejemplo: el tener que pagar una patente, el plan de manejo sin considerar usos y costumbres, fijar más de un 20% de las áreas de reserva municipales, la falta de participación en los mecanismos de toma de decisiones, falta de consideración de los aspectos culturales y sociales, la no prioridad sobre las áreas revertidas y el requisito de efectuar planes de manejo rigurosos sin tener los suficientes recursos para ello. Todo esto de alguna manera hace que sus logros no sean sentidos como tales y más bien se perciba un cierto sentimiento de frustración. Es más, dirigentes del CIDOB afirman que el reglamento más bien tiende a restar lo enunciado en la Ley, es decir, que parte de lo logrado en la Ley se ve disminuido en los reglamentos.

5. El Poder Ejecutivo (sector forestal-La SNRNMA)

5.1 Descripción

Tal como se indicara en el punto 3, los principales actores del Poder Ejecutivo relacionados con el tema forestal fueron la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (SENMA), posteriormente el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente con sus distintas reparticiones, tales como Secretaría de Planificación y Secretaría de Recursos Naturales (SNRNMA).

Para la formulación de la Ley Forestal, desde el punto de vista del Ejecutivo casi todas las acciones se dieron desde la Se-

cretaría Nacional de Recursos Naturales Renovables y su Subsecretaría correspondiente, donde se encuentran proyectos con financiamiento externo como el Plan de Acción Forestal (PAF) de la FAO y BOLFOR de USAID.

5.2 La agenda de la SNRNMA

En la extinta Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SENMA) se estableció una agenda de temas que debían incluirse en la reformulación de la Ley Forestal, a saber: la concesión en lugar de la adjudicación, los contratos a largo plazo, la conversión del CDF a SERFOR, el impuesto por hectárea en lugar de volumen, y mecanismos de control social de la actividad. Esta posición fue puesta de manifiesto mediante la participación del Director Ejecutivo en el grupo de trabajo con la FAO y la COMARENA.

Con el cambio de gobierno, en agosto de 1993, se tuvo un cambio en el personal de la SENMA, y con el advenimiento de una nueva administración se dio una interesante situación, puesto que quienes elaboraron la propuesta de la Cámara Forestal como consultores fueron nombrados como las principales autoridades del nuevo Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Las autoridades del Ejecutivo tuvieron posiciones cambiantes y luego trataron de alinearse en una posición de equilibrio entre los distintos bandos. En la definición de sus agenda jugaron un rol clave organismos de cooperación como la FAO, el Banco Mundial y USAID por la vía del proyecto BOLFOR.

Así también, el ejecutivo trató de adecuar el proyecto de ley forestal al nuevo marco de reformas que este gobierno ha promovido, como la Participación Popular y la Descentralización.

Los principales planteamientos del nuevo MDSMA, expresados mayormente por el ex-ministro Guillermo Justiniano y articulados por el ex Secretario de Planificación Alfonso Kreidler y lue-

go reforzadas por el ministro Moisés Jarmuz, han sido los siguientes con algunas variantes por cambio de autoridades:

- a) Concesión de largo plazo hasta 40 años.
- b) Eliminación de conflictos de derechos de propiedad (evitar superposiciones).
- c) Transferibilidad de las concesiones.
- d) Gravámenes en función del total del área concedida.
- e) Valor de la patente con base en una metodología en lugar de fijar una cifra en la ley.
- f) Regalías madereras para las provincias.
- g) Abolición del CDF y creación del Consejo Nacional de Desarrollo Forestal y del SERFOR, con directorios a nivel de departamentos y a nivel de las provincias productoras sin la participación de las Cámaras Forestales. Luego, como producto del trabajo de la comisión de alto nivel, se cambia la propuesta del SERFOR por la de una Superintendencia Forestal y un Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).
- h) Licitación de las concesiones mediante subastas.
- i) Garantizar que la ley refleje los mecanismos de la Participación Popular (inicialmente en este Ministerio se manejó la Participación Popular y la Descentralización).
- j) La realización de auditorías forestales privadas de las concesiones otorgadas.

5.3 Las estrategias

Se puede afirmar que el Ejecutivo, dependiendo del momento, utilizó distintas estrategias tratando de jugar el rol de árbitro entre los distintos actores, buscando equilibrar posiciones. Como evidencia de ello, están las palabras del Presidente de la República, Sánchez de Lozada, al aprobar la Ley por el Ejecu-

tivo: “Esta ley deber ser buena ya que no satisface plenamente ni a los empresarios ni a los a los ambientalistas”. Sin embargo, algunas características del papel del Poder Ejecutivo son:

Estrategias cambiantes por frecuentes cambios de autoridades. Sólo durante este gobierno de Sánchez de Lozada 1993-1997 ha habido tres ministros del MDSMA y varios Secretarios y Subsecretarios. Además, las dificultades de coordinación emergente de la nueva estructura gubernamental hicieron que las distintas autoridades otorguen **distinto énfasis y celeridad** al tema. Por ejemplo, el proyecto primeramente fue tratado por la Secretaría de Recursos Naturales pero luego fue traspasado a la Secretaría de Planificación y luego nuevamente fue tratado en la primera. Esta situación se agravó por los conflictos internos en el Ministerio. Una muestra de la **indefinición de planteamientos** del Ejecutivo fueron las declaraciones del Ministro de Desarrollo Sostenible, en agosto de 1995, en relación a que el Senado debería ratificar el proyecto aprobado en Diputados, siendo que su sucesor en el Ministerio acordó con el Senado hacer cambios sustanciales como los que se realizaron.

A partir de febrero de 1996 hubo una exclusión de los trabajos técnicos de la Secretaría de Recursos Naturales y de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal, lo cual influyó para que no se siga una estrategia clara sobre cómo manejar el tema y lograr insertar la agenda gubernamental. Sin embargo, y fuera de las estructuras formales, buena parte de la agenda era manejada por el Secretario de Planificación, Alfonso Kreidler.

Dada la estrecha relación con parlamentarios miembros del partido de gobierno, en muchas oportunidades se empleó el lobby directo para negociar puntos que deseaba introducir a fin de adecuar el proyecto a los cambios institucionales que se dieron con la Ley de Descentralización, la de Tierras (INRA) y la Participación Popular; a nivel del Ejecutivo se dio apoyo técnico al Legislativo para tratar de **compatibilizar esta Ley** con las otras.

El Poder Ejecutivo tratando de cumplir ese rol de equilibrador de posiciones, promovió una serie de seminarios y reuniones entre parlamentarios, sociedad civil, empresarios y gobierno. En buena medida parte de las demoras en la aprobación de la ley fue promovida por el Ejecutivo, buscando una adecuación de la ley a las reformas de segunda generación que se habían realizado particularmente, a las leyes de Descentralización, de Participación Popular y de Reforma Agraria o Ley INRA.

5.4 El rol del Presidente de la República (1993-1997)

El Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, que en su actividad privada se ha dedicado a la actividad minera, fue electo como candidato de su partido (MNR) en 1989, en las elecciones de 1993 obtuvo más de 33% de la votación y fue posesionado como Presidente de la República. Como parte de su agenda electoral de 1993, propuso la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, ordenar el sector forestal y la propiedad sobre los bosques⁶, es decir, que de alguna manera mostró un interés e hizo seguimiento del tema.

Su preocupación sobre la ley y su empantanamiento de más de tres años se puso de manifiesto a finales de 1995, cuando conformó una **Comisión de alto nivel** integrada por parlamentarios de distintos partidos, funcionarios del Ejecutivo, asesores del CNF e invitados especiales, para finalmente acordar un proyecto en el que el Presidente invirtió considerable tiempo en el tratamiento de cada artículo; la mencionada comisión se reunía en la propia residencia del Presidente, inclusive en fines de semana.

6 Dicho planteamiento se encuentra en su plan de Gobierno llamado "Plan de Todos".

Finalmente, para zanjar las distancias entre posiciones, el propio Presidente **empezó a decidir** sobre los temas en conflicto con base en consultas a los técnicos de BOLFOR y solicitando a diputados y senadores de su partido que sigan esos lineamientos.

En la última fase de aprobación en el Senado, este Proyecto fue fuertemente “empujado” por el propio Presidente de la República, puesto que algunos senadores cambiaron su posición tradicional en los temas conflictivos por la posición acordada por el Presidente. Es decir, que la influencia del Ejecutivo en el Legislativo fue decisiva para que la ley se apruebe en los términos que el Presidente mantuvo.

Para introducir su agenda, el Presidente instruyó a funcionarios de alto nivel para que trabajasen estrechamente con Diputados y Senadores afines, y en la última fase, la participación del Presidente y sus asesores fue crítica para decantar posiciones y lograr que la ley se apruebe.

5.5 Resultados

Debido a lo cambiante de las posiciones, es muy difícil establecer, en este caso, un balance entre lo planteado y lo logrado; sin embargo, se tiene algunos elementos que fueron más o menos consistentes y que fueron presentados en diversos foros y declaraciones de prensa y que quedaron plasmados en la ley aprobada, es decir, que pese a la falta de claridad de su agenda y a los cambios de funcionarios, el Ejecutivo logró lo siguiente:

- a) La concesión por 40 años⁷, aunque el Ministro de Desarrollo Económico deseaba que fuese indefinida y en el llamado “Plan de Todos” se proponía la propiedad privada.

7 Este punto fue asumido por el Ejecutivo una vez que vio que el G4 y otras instancias claves no iban a flexibilizarse en este punto.

- b) Junto con la Ley INRA se ha logrado evitar superposiciones mediante la clasificación de tierras, el derecho exclusivo de la concesión y la prohibición de otorgar concesiones encima de tierras agropecuarias (artículos 12 y 29).
- c) Se permite la transferibilidad de las concesiones (art. 29, III e).
- d) Creación del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y de la Superintendencia Forestal (art. 21).
- e) Otorgación de concesiones mediante subastas públicas (art. 30).
- f) La ley refleja algunos de los mecanismos de la Participación Popular y se ha concordado con la Ley INRA (art. 8, 25, 31, 38b).
- g) La realización de auditorías forestales privadas de las concesiones otorgadas (art. 33).

Entre aquéllo que el Ejecutivo no logró se tiene: el valor de la patente está definida en la ley por un monto inferior al que planteaban los estudios del MDSMA; no se tienen regalías; la patente se calcula sobre el área aprovechable establecida por el plan de manejo y no así sobre el 100%, como quería el gobierno (art. 36); no se crea el Instituto de Investigaciones Forestales, y, finalmente, no se dispone del Consejo Nacional Forestal.

La gestión directa del Presidente de la República fue el elemento que permitió lograr que la ley se desatasque y logre ser dictada por el Legislativo.

6. La cooperación internacional (vinculada con la Ley Forestal)

Aunque en la discusión de la ley participaron varias agencias de cooperación (COTESU, Holanda, Alemania, fundaciones internacionales), en su elaboración participaron en forma directa tres

agencias, el Banco Mundial, la FAO y USAID con BOLFOR, y cuyo accionar en cada caso se describe a continuación:

6.1 Banco Mundial

Desde el punto de vista conceptual, el Banco Mundial aportó substancialmente puesto que en junio de 1992, cuando se iniciaban las primeras gestiones para la elaboración del proyecto de ley, mediante una misión, se preparó un documento de política forestal para reorganizar el sector, en el que se establecen muchos de los puntos que contiene la nueva ley y que fueron modificados de la anterior ley. Así también, el jefe de la mencionada misión, Sr. John Panzer, sostuvo reuniones con la presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, constituyendo un importante insumo para la reformulación de la Ley de 1974.

En cuanto a aspectos temáticos, muchos de los planteamientos de esta agencia quedaron plasmados en el informe de la misión, en el que se optó por las concesiones a largo plazo, la patente por superficie y no por volumen y, aunque los montos que sugirió estaba por debajo de lo que finalmente quedó en la ley, fue un monto que permitió iniciar el debate. El tema de la exportación de troncas fue recomendado por el BM y aunque inicialmente fue rechazado, quedó en la ley como sugerencia del equipo técnico que asesoró al Presidente de la Comisión de Cuenca y Medio Ambiente del Senado, H. Antonio Sánchez de Lozada, en el último tramo del tratamiento del proyecto. Otro tema fue el de establecer mejores mecanismos para inducir al manejo de bosques. En cuanto al marco institucional, recomendaron una mayor compartimentalización de las funciones de recaudaciones con las de fiscalización y las de fomento.

Para Bolivia, buena parte de este enfoque conceptual es parte de un marco teórico generalizado en el Banco Mundial,

como permitir la exportación en troncas, aplicar gravámenes por hectárea en lugar de volumen y las concesiones de largo plazo (Banco Mundial 1992).

Otra forma en que el Banco participó fue mediante el Proyecto ETAP, de fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión ambiental, que entre sus componentes tenía uno de apoyo al marco normativo ambiental que, entre otros, consideraba financiamiento para elaborar la Ley de Medio Ambiente, sus reglamentos, la Ley Forestal, de Conservación de la Diversidad Biológica y otras normas pertinentes. Con este proyecto se financiaron algunas de las acciones iniciales de reformulación de la ley.

Sin embargo, este impulso inicial fue perdiendo dinamismo y se puede afirmar que, en Bolivia, el BM fue distanciándose no sólo del tratamiento de la Ley Forestal sino del tema en sí.

Entre las razones que explican este distanciamiento se puede mencionar el hecho de que el coordinador de la misión, al poco tiempo de su trabajo en Bolivia, fue transferido a otras responsabilidades. La aparición de BOLFOP en escena hizo que el Banco considere que con la fuerte inversión que USAID realizaría, los requerimientos financieros estarían más o menos cubiertos y, finalmente, porque concentraron sus esfuerzos en otros temas como desarrollo rural y tenencia de la tierra.

Pese a todo y como balance se puede afirmar que el informe del BM fue decisivo como aporte teórico y como propuesta que luego fue altamente considerada.

6.2 La FAO

La Organización para la Alimentación y la Agricultura de Naciones Unidas (FAO) tiene como una de sus líneas temáticas más importantes la producción forestal sostenible, y para ello realiza acciones en casi todos los países donde opera, particularmente mediante la implementación de planes de acción forestal.

En relación a la temática forestal en Bolivia, esta agencia ha sido la que durante más tiempo ha venido apoyando temas de política forestal; inclusive participó en la elaboración de la Ley del 74, preparando documentos base y de política forestal. En 1992 brindó asistencia a la COMARENA de la Cámara de Diputados, mediante consultores nacionales e internacionales, luego mediante el Plan de Acción Forestal, también dio importantes insumos a quienes estaban reformulando los distintos proyectos a nivel de la Cámara de Diputados. Por tal razón, la H. Roca reconoce el incondicional apoyo que este organismo le prestó para su trabajo. Sin embargo, al pasar el proyecto de Diputados a Senadores, su influencia fue disminuyendo, o, más bien, su trabajo se focalizó en asesorar a la SNRNMA, que luego fue casi excluida del trabajo de la comisión de Senadores.

Se puede concluir que si bien la FAO fue la agencia que se mantuvo durante más tiempo al lado del proceso, le faltó sentido de oportunidad en la última fase para poder trabajar más estrechamente con los legisladores, proveyendo insumos y poniendo al servicio de la ley el importante bagaje de experiencias nacionales y mundiales en legislación forestal. Las razones que podrían explicar esto fue el estado de incertidumbre que el Plan de Acción Forestal tenía sobre una segunda fase, el cambio de representante en el país y la falta de "reflejos" para actuar con otras instancias como el Poder Legislativo.

6.3 USAID/BOLFOR

La cooperación del gobierno estadounidense a Bolivia en asuntos ambientales es una de las áreas de mayor crecimiento en la asignación de fondos por parte de ese país; así, por ejemplo, en 1993 se logró concretar el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR), con base en un convenio con el MDSMA y FONAMA. El proyecto tiene un presupuesto de \$us 20 millones para ser

desembolsados en el lapso de 8 años en aspectos de investigación, promoción y asesoramiento en políticas. Este proyecto que está integrado por tres componentes: i) desarrollo de políticas y apoyo institucional; ii) manejo forestal; y, iii) desarrollo de productos.

En enero de 1996, el Senado solicitó a BOLFOR su asistencia técnica en la preparación de la ley, la misma que se dio desde su inicio a través del primero de sus componentes, con un apoyo sostenido de un equipo técnico dedicado exclusivamente al tema.

Desde que BOLFOR inició sus acciones ha tenido un alto sentido de oportunidad para insertarse en el proceso de formulación y debate de la ley, habiendo prestado asistencia técnica directa a los principales actores en la Cámara de Senadores.

Inclusive se puede afirmar que su participación ha sido clave para definir muchos de los contenidos técnicos de la ley y para apoyar la viabilización de las negociaciones que finalmente permitieron su aprobación.

Antes de que se diera su involucramiento formal, BOLFOR realizó un seminario en la localidad de Lomerío, en Santa Cruz, en el cual se invitaron a parlamentarios vinculados a la ley para que conozcan, *in situ*, la realidad forestal y la factibilidad de hacer manejo y así relacionar la legislación con la práctica. Según algunos parlamentarios y del propio BOLFOR este evento actuó como un "gancho" para entusiasmarlos.

En mayo de 1996 se llevó a cabo un seminario para decisores de política; posteriormente realizaron similares seminarios para los medios de comunicación. Como resultado, la prensa apoyó bastante y sirvió, según un funcionario de BOLFOR, para involucrar a nuevos diputados y senadores.

Para el logro de sus objetivos BOLFOR recurrió al manejo de los siguientes aspectos: i) separación de aspectos técnicos de políticos, evitando involucrarse en los segundos; ii) capacidad de anticiparse a diversas situaciones; iii) equipo técnico sólido y estable; y, iv) contar con respaldo de alto nivel, y v) elaborar y pre-

sentar diversos escenarios y alternativas en lugar de dar una sola opinión.

6.4 Otras organizaciones

Hubo otros organismos bilaterales y multilaterales que de alguna manera acompañaron el proceso de elaboración de la ley, tales como la Cooperación Suiza, Holanda, Alemania, ONGs internacionales, OIMT y otras. Sin embargo, su apoyo ha sido más esporádico y estuvo orientado a financiar eventos o estudios especiales.

6.5 Resultados de las agencias

En función a lo expuesto, se puede decir que los organismos de cooperación no persiguieron estrategias para imponer sus agendas sino que, generalmente, se limitaron a brindar asesoramiento, a facilitar el proceso, proponer recomendaciones y a financiar consultores y eventos.

Sin embargo, estas agencias de cooperación jugaron un rol clave según el período histórico en que intervinieron y que lograron que se modifique la Ley de 1974.

BOLFOR fue el organismo de cooperación que más logró influir en los contenidos de la ley; también se puede decir que fue el que corrió más rápido en la última etapa y supo manejar una situación tan delicada en cuanto a conflicto de intereses. En términos generales, FAO fue la que dio un respaldo más prolongado en el tiempo y creó condiciones para el inicio de la elaboración de la ley, pero no logró "capitalizar" su esfuerzo en la última etapa. El BM proveyó un buen marco conceptual para el abordaje de los temas claves pero fue BOLFOR la que finalmente los instrumentalizó en la ley en la fase final. Las otras agencias jugaron un rol más de coadyuvantes del proceso.

7. Los informales (motosierristas y "piratas")

7.1 Descripción del grupo

Se trata de una gran cantidad de individuos diseminados en las distintas áreas de aprovechamiento, llamados cuarteros⁸, motosierristas o "piratas" que hacen aprovechamiento ilegal de la madera en concesiones y tierras fiscales, a través de la extracción de la madera aserrada rústicamente o en troncas, evadiendo el control del Estado. Un porcentaje importante de la madera que llega a los aserraderos proviene de esta fuente; asimismo, constituye el ingreso principal de numerosas familias del oriente del país. Tradicionalmente, esta actividad ha sido perseguida por la fuerza pública con el fracasado afán de eliminarla; sin embargo, como se observa en varias partes de este documento, los redactores de la ley buscaron, más bien, abrir un espacio que permitiera su formalización.

7.2 La agenda del grupo

Al tratarse de un grupo informal, difícilmente podía plantearse una agenda abierta; sin embargo, en algunas zonas como San Borja (Beni) establecieron un diálogo con autoridades del Ejecutivo y Legislativo y plantearon sus temas como el *acceso a áreas de aprovechamiento y reconocimiento a sus organizaciones* (asociaciones de motosierristas), así como la formalización de su actividad. En algunos casos, lograron ligar sus intereses con los de los Comités Cívicos provinciales.

8 El "cuarteroneo" consiste en trozar la rola con la motosierra para obtener tablones mal aserrados que puedan ser extraídos a mano del bosque. La Ley de 1974 prohíbe explícitamente esta actividad (aserrío con motosierra), así como el reglamento de la nueva Ley 1700.

7.3 Las estrategias

Los denominados “piratas”, sobre todo los del sud oeste del Beni, basaron su estrategia en medidas de presión como amenazas de bloqueos, enfrentamientos verbales contra el gobierno central y parlamentarios y uso de Comités Cívicos provinciales como portavoces de sus demandas.

7.4 Resultados

En la ley se consiguió que un 20 % de las áreas de reserva de las tierras fiscales de las jurisdicciones municipales puedan ser utilizadas por los habitantes del lugar, muchos de los cuales son actuales informales, (art. 25 y 31), aunque esto se tiene como mecanismo de control para evitar que sólo sea una actividad extractivista, ya que para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de los aserraderos se debe presentar el programa y fuente de abastecimiento de materia prima (inciso III del art. 27) y que también el uso de estas áreas debe estar bajo un plan de manejo.

Aunque la ley no lo propone, por defecto, las áreas fiscales no otorgadas o las concesiones revertidas también serán blanco de estas ilegales actividades, puesto que el control y fiscalización por parte del Estado va ser muy difícil. En este sentido, la CNF afirma que con la nueva ley se incentiva la informalidad, lo cual implicaría que con el nuevo régimen los informales serían unos ganadores netos del proceso. Lo lamentable de esta situación es la escasa capacidad técnica y de inversión de este sector para hacer manejo sostenible, y serán raros los ejemplos en que estos se adecuen a las normas técnicas de manejo de bosques. Esta situación podrá corroborarse en pocos años cuando se evidencie el nivel de aprovechamiento de estos informales.

8. Los agricultores y los colonos

8.1 Descripción del grupo

En realidad este grupo es muy heterogéneo ya que está integrado por los distintos tipos de agricultores del país (grandes, pequeños, colonos, cocaleros), y todos ellos, de una manera u otra, tienen que ver con la problemática forestal; así, por ejemplo, los campesinos de las tierras altas se trasladan a las tierras tropicales donde realizan aprovechamiento forestal en sus parcelas dotadas o en áreas concedidas o de protección.

Los conflictos entre los derechos forestales y los agrarios son de vieja data y fue una de las razones para reformular la Ley del 74, particularmente en el tema de las superposiciones de áreas de aprovechamiento forestal en tierras agropecuarias.

También es importante destacar los permanentes conflictos que generan colonos y cocaleros al incursionar en áreas protegidas, como es caso del parque Amboró y del Isiboro Sé-cure.

A nivel de gremios de productores, los dos más importantes son, por un lado, la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que representa a los pequeños agricultores, es decir a unos 500.000 campesinos y, por otro lado, la Cámara Nacional de Agricultores y la Cámara Agropecuaria del Oriente, que mayormente agrupa a los agricultores comerciales medianos y grandes.

8.2 La agenda del grupo

Dada la diversidad del grupo, nuevamente es difícil hablar de una agenda de este sector; sin embargo, los puntos de mayor coincidencia entre los agricultores eran:

- a) Derecho exclusivo de aprovechamiento forestal de las tierras agrarias.
- b) Que se disponga de una sola instancia que otorgue tanto las tierras forestales como las agrarias.
- c) Que se mantengan los contratos de aprovechamiento único con bajos gravámenes.
- d) Que se permita el aprovechamiento de ciertas áreas fiscales con fines agropecuarios.

8.3 Las estrategias

Pese a los importantes intereses que este grupo tenía con esta ley, su participación fue muy escasa puesto que ellos centraron su atención en la formulación de la nueva Ley Agraria, denominada INRA.

Para conseguir sus objetivos en esta nueva Ley INRA, los agricultores del país realizaron marchas, debates, manifiestos de prensa, reuniones con autoridades del Ejecutivo y Legislativo, bloqueos de caminos y una movilización de más de treinta días en la ciudad de La Paz.

Pero más específicamente con relación a la Ley Forestal, los agricultores tuvieron un bajo perfil; así por ejemplo, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) apoyó con algunas reservas los planteamientos de la Cámara Forestal en cuanto a la igualdad de regímenes de tenencia y tributación entre lo agrario y lo forestal, y si bien hubo reuniones de concertación entre ambas cámaras, la CAO tuvo una escasa participación en la elaboración de la ley y en el lobby por conseguir sus puntos.

8.4 Resultados para los agricultores

El tema de mayor preocupación para los agricultores, el de la superposición, ha quedado mayormente resuelto con la nueva

ley, puesto que para otorgar una concesión se debe certificar que la misma no esté "encima" de una propiedad agrícola y que sólo podrá haber aprovechamiento de un tercero con autorización expresa del propietario (art. 32).

La nueva ley también faculta a los agricultores a efectuar aprovechamiento de los bosques de sus propiedades, pagando la patente mínima y sólo en las áreas donde se realice el aprovechamiento. Por el contrario, la Ley 1700, prohíbe claramente las ocupaciones de hecho y establece una serie de medidas para prevenirlas (art. 14).

En cuanto al tema institucional, tanto la superintendencia forestal y la Superintendencia Agraria dependen de una cabeza común: el superintendente del SIRENARE y el MDSMA. Con el nuevo marco institucional se prevén mecanismos para mejorar la coordinación entre los regímenes de tenencia.

Se mantienen los permisos de desmonte en tierras privadas pero con patentes superiores a las de la anterior ley (15 veces la patente mínima y 15% del valor de la madera aprovechada).

Los colonos y cocaleros no han visto favorecida su demanda sobre nuevas tierras en zonas de protección y con el nuevo régimen les será más difícil jurídicamente asentarse en áreas concedidas, es decir, los concesionarios tendrán una mayor seguridad jurídica para protegerse de invasiones a sus áreas de aprovechamiento.

En síntesis, se puede establecer que los agricultores concretaron muchas de sus demandas y en términos generales, la nueva Ley 1700 ha sido favorable para ellos.

9. Comités Cívicos y Municipios

9.1 Descripción del grupo

Los Comités Cívicos funcionan como organizaciones de la sociedad civil de defensa de los intereses de los departamentos y las provincias. Normalmente están compuestos por un directorio

en el que están representadas las principales instituciones del departamento o ciudad o provincia; sin embargo, por su estructura, frecuentemente están manejados por las élites locales y los grupos de poder que alternan los mandos entre sus miembros. Es importante señalar que existe una gran diferencia entre los Comités Cívicos de las capitales de departamento y los Comités Cívicos provinciales; los primeros constituyen grupos que mayormente persiguen la defensa de los intereses de la ciudad capital y de grupos económicos, mientras que los segundos tienen reivindicaciones de carácter más general para la región, como demandas por caminos, centros educativos, infraestructura productiva, etc.

En el tema forestal, los Comités Cívicos provinciales han tenido un importante accionar, puesto que en algunas zonas productoras ellos eran los encargados de fiscalizar el cobro de las regalías madereras, e inclusive en algunas regiones efectuaban el cobro reteniendo el 10% de las regalías.

Las regalías madereras fueron creadas mediante Ley de la República en 1984 y reglamentadas por Decreto en 1987, con base en presiones sobre todo de estas instancias. Las regalías constituyen un ingreso fiscal para las provincias y departamentos productores y representan el 11% del precio de la madera en la capital de departamento, menos el costo de transporte desde el aserradero, los gastos de comercialización y los impuestos.

Posteriormente, con la municipalización del país (1995)⁹ las organizaciones municipales rurales empiezan a tomar algunas de las responsabilidades de los Comités Cívicos y así, también participaron de las últimas discusiones sobre la Ley Forestal y en

9 Este proceso fundamentalmente se da a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular en que se fortalece la gestión de los 311 Municipios que tiene el país, otorgándoles mayores recursos financieros y poder de decisión sobre el destino de las inversiones sociales. La Ley de Descentralización cambia el rol de las Prefecturas para dar un mayor énfasis a temas de desarrollo y transfiere mayor poder a los Consejos Departamentales y Municipales.

algunos casos, como en el de la Chiquitania (Santa Cruz), plantearon el cobro directo de la patente forestal, su disposición según lo que establezca el propio municipio y disminuir las exigencias para los municipios en cuanto a normas de aprovechamiento.

En relación al tratamiento de la ley, algunos de estos Comités Cívicos, como los de la Chiquitania, Tarija y Beni, y luego órganos municipales, participaron activamente en su discusión y en los múltiples talleres que se organizaron.

9.2 La agenda del grupo

Si bien es difícil hablar de una agenda única de este grupo, puesto que las diferentes regiones y sus representantes tuvieron posiciones contradictorias según el momento y lugar (por ejemplo, Comités del Beni apoyaron posiciones de la CNF por convenir a sus intereses, mientras que Comités de la Chiquitania y Tarija enfrentaban a la CNF), hubo ciertos temas más o menos convergentes que se detallan:

- a) Mantener las regalías madereras o percibir un buen porcentaje de la patente.
- b) Tener participación en las direcciones departamentales y provinciales de los servicios forestales.
- c) Acceder a áreas fiscales para aprovechamiento forestal.
- d) Descentralización de los servicios forestales, para dar una mayor autonomía y poder de decisión a las regiones sobre sus recursos boscosos.

9.3 Las estrategias de los Comités Cívicos

Aquí cabe diferenciar la actuación de los provinciales de la de los capitalinos.

Los *comités provinciales* y en la última etapa algunos Consejos Municipales Rurales, tuvieron un mayor protagonismo al hacer públicas sus demandas, el cabildeo a nivel de autoridades y parlamentarios, y el accionar de algunos diputados claves vinculados a las provincias, como es el caso del Diputado Prestel, que jugó uno de los papeles más importantes en la elaboración y aprobación de la ley.

En general, la movilización de este grupo fue escasa salvo la de los Comités de la Chiquitania y del Beni mediante sus representantes en el Parlamento.

Los *Comités capitalinos* y particularmente el Comité Pro Santa Cruz, si bien estaban de acuerdo con los planteamientos de la CNF, optó, por lo delicado del tema en términos políticos, por no mostrar un fuerte activismo. Sin embargo, cabe distinguir que el Comité Cívico de Tarija tuvo un rol distinto y se podría decir que más bien fue confrontacional con el empresariado maderero, puesto que tenía un lobby muy abierto para evitar concesiones forestales en los bosques tarijeños.

9.4 Resultados

Con la nueva ley se establecen las patentes por superficie, de la que el 25% se queda para los Municipios. Dado que el control ya es por volumen, las regalías desaparecen como fuente de ingreso fiscal para las regiones, pero con las patentes, los Municipios podrán recaudar montos iguales o superiores que con el régimen anterior.

En cuanto a la participación de los comités cívicos en los mecanismos de toma de decisiones, la nueva ley ya no contempla las direcciones sino que es la Superintendencia la que fiscaliza el aprovechamiento. Sin embargo, la nueva ley establece varias modalidades de control social, como el artículo 8 de participación ciudadana para formular peticiones, denuncias, el acceso a documentos de carácter administrativo-contable.

Finalmente, con el artículo 31 de la nueva ley se otorga la posibilidad de que hasta un 20 % de las tierras fiscales se aprovechen por las agrupaciones sociales del lugar, dando exclusividad para su aprovechamiento.

También es importante destacar el rol que han tenido los Comités Cívicos en el proceso de municipalización, puesto que muchos dirigentes cívicos asumieron un papel importante en los Consejos Municipales o en los Comités de Vigilancia, así como en el fortalecimiento de las organizaciones municipales. Los Comités Cívicos realizan negociaciones con autoridades departamentales y nacionales para conseguir más fondos para los Municipios, para apoyar la gestión y, en general, entre estas dos organizaciones se da un alto grado de "simbiosis".

Los autores de este documento consideran que el balance entre las pretensiones y lo que lograron es también positivo para este grupo, particularmente para los provinciales, puesto que han asegurado un importante ingreso para los Municipios y se han mejorado los mecanismos de fiscalización para evitar las evasiones tributarias y el incumplimiento de los planes de manejo.

10. El rol de los medios de comunicación

10.1 Descripción

Si bien no se trata de un actor como tal, puesto que no perseguía una agenda definida, tampoco tenía capacidad de acción concertada y más bien era un medio a través del cual los diversos actores trataban de influir, su rol fue clave durante todo el proceso y de alguna manera se constituyó en una especie de "catalizador" de posiciones.

En Bolivia existe una gran cantidad de medios de comunicación, inclusive pequeñas ciudades cuentan con una o dos radios, canal de televisión y hasta periódico. Para dar un ejemplo, sólo la

ciudad de Santa Cruz cuenta con más de 10 canales de televisión, cuatro periódicos y más de 15 emisoras de radio.

La implicación central del panorama descrito es que existe una gran demanda por los servicios de información; en el caso de los noticieros, éstos tienen una alta cobertura de la población, llegando inclusive a provincias alejadas puesto que muchos programas radiales e inclusive algunos televisivos se hacen en lenguas nativas.

10.2 Actuación de los medios en relación a la Ley Forestal

La revisión de los artículos de prensa de los cuatro años de duración del proceso de elaboración de la ley mostró el alto interés y atención que este tema concentró en los medios de comunicación, puesto que no hubo mes en que alguna noticia no apareciese en los periódicos u otros medios, y en algunas oportunidades la cobertura fue diaria.

Sin duda alguna, los personajes que tuvieron mayor cobertura fueron la H. Neysa Roca, el H. Prestel, las organizaciones ambientalistas, la CNF y los ministros que sucesivamente trataron el tema. Dado el tiempo de permanencia del proyecto en la Cámara de Senadores, los H. Capra y Sánchez de Lozada también tuvieron un alto porcentaje de aparición. Del Poder Ejecutivo, los ex-Ministros José Guillermo Justiniano, Luis Lema y Moisés Jarmuz así como los ex-Secretarios Kreidler y Waldo Vargas fueron los que recibieron mayor atención en relación al tema.

Los reporteros mostraron una alta iniciativa y movilización para obtener información y mantener vivo el interés de la población en el tema; sin embargo, en pocas oportunidades ofrecieron estudios analíticos sobre puntos claves como para ayudar a resolver los dilemas desde un punto de vista técnico, es decir, no hubo mayor investigación periodística como para aportar en el debate. Sobre este punto, cabe destacar que no existe especialización en comunicación en temas de medio ambiente.

Más específicamente, los medios cumplieron ciertas *funciones críticas* como para:

- a) Mantener el interés durante los períodos de desatención por parte del Ejecutivo y del Legislativo.
- b) Presionar para que se dé su aprobación y para hacer “de-cantar” posiciones de parlamentarios.
- c) Hacer más transparente el debate sobre temas álgidos.
- d) Mostrar los diferentes puntos de vista de los actores.
- e) Reflejar el sentimiento de grupos sociales mayoritarios.

10.3 Conclusiones sobre el rol de la prensa

En términos generales, y descontando las opiniones de los medios del empresariado industrial, se puede afirmar que los medios en editoriales o la cobertura que prestaron mostraron estar más en favor de los grupos ambientalistas que de la CNF o del propio gobierno, lo cual ha tenido que tener un impacto en hacer que el propio Ejecutivo sea más claro en sus posiciones y mantener la atención en el tiempo.

En síntesis, se concluye que los medios jugaron un papel clave para lograr que esta ley finalmente se apruebe, para desempantanarla, para hacer clarificar las posiciones del Ejecutivo, para reflejar las percepciones ciudadanas y apoyo, para dar énfasis a los temas de sostenibilidad y conservación del recurso. Por otro lado, también es importante destacar que fueron parte del “campo de batalla” entre los conservacionistas y los empresarios puesto que ambos actores utilizaron los medios para vertir ataques en contra del otro.