

III. Historiación del proceso de elaboración del proyecto de Ley: descripción de las etapas cubiertas

La Ley Forestal que fue aprobada el 12 de julio de 1996 fue producto de un conflictivo proceso que se inició en 1992 con la redacción de los primeros proyectos de ley. Su gestación, y finalmente su aprobación, tuvo que ver, por un lado, con una serie de eventos que fueron creando las condiciones, y, por el otro, con el empuje de algunas personas que supieron perseverar en el tiempo, como es el caso de la H. Diputada Neysa Roca y del H. Diputado Georg Prestel. Pero también tiene que ver con resistencias y bloqueos que impidieron un tratamiento más expedito, siendo que se jugaron muchos intereses en este instrumento jurídico. Ni siquiera la nueva Ley de Tierras (INRA) o Ley Agraria, que fue aprobada en octubre de 1996 después de intensos debates, tuvo una discusión tan prolongada.

En las siguientes páginas, se efectúa una relación de los hechos más importantes y para ello se ha seguido un orden cronológico por año a partir de 1992, o año de arranque, aunque cabe hacer constar que se incluyen algunos eventos previos que sirvieron como catalizadores de este hecho. En buena medida, la cronología que aquí se presenta se ha realizado con base en un amplio uso de los artículos y declaraciones de prensa que los distintos actores emitieron durante el mencionado período, así como de las entrevistas realizadas a actores claves.

El objetivo de este capítulo es el de presentar una visión general de todo el proceso, para posteriormente evaluar el proceso en términos de quien ganó y quien perdió en la definición de la ley.

1. Las ocho etapas del proceso

A fin de lograr mejor comprensión del proceso y en función a eventos críticos que se dieron, se ha dividido el proceso en *ocho etapas*, que posteriormente se describen en detalle:

- ETAPA 1: Eventos anteriores a julio 1991.
- ETAPA 2: Gestación y elaboración del Anteproyecto de Ley de la H. Neysa Roca (De agosto de 1991-noviembre de 1992).
- ETAPA 3: Presentación en Diputados y discusión - hasta cambio de gobierno (diciembre de 1992-julio de 1993).
- ETAPA 4: Inicio del nuevo Gobierno y retoma del proyecto por el H. Prestel- hasta aprobación en Diputados (agosto de 1993-febrero de 1994).
- ETAPA 5: Gestión en la Cámara de Senadores (marzo 1994-julio 1995)
- ETAPA 6: Gestación de un Proyecto Alternativo (agosto de 1995-febrero de 1996)
- ETAPA 7: Recta final, aprobación en Senadores y regreso a Diputados (febrero de 1996-julio de 1996)
- ETAPA 8: Elaboración del reglamento (agosto de 1996-diciembre de 1996).

En los párrafos siguientes se presenta un detalle de la relación de hechos en cada una de las etapas arriba mencionadas, así como los actores involucrados y los factores que influenciaron el proceso.

1.1 Etapa 1: eventos anteriores a julio de 1991

Los marcos regulatorios de la actividad forestal en Bolivia existen desde hace muchos años; tal es así, que desde 1954 ya se contaba con una Dirección Forestal, Caza y Suelos en el Ministerio de Agricultura, cuyas actividades eran regidas por una serie de Decretos Supremos que inclusive se remontan a los inicios de la República, así como por el marco jurídico establecido en la Constitución Política de 1938, en la cual se determina que las tierras baldías con sus riquezas naturales son de dominio originario del Estado. Este último punto fue uno de los elementos centrales de la discusión de la Ley de 1996.

Hasta principios de los años 70, el sector forestal estaba regido por diversos Decretos Supremos que puntualmente regulaban uno que otro aspecto de la actividad. Dada esta dispersión de normas relativas al aprovechamiento y conservación de los bosques, ya en 1968 se empieza a hablar de la necesidad de una ley que constituya un cuerpo coherente.

Con la cooperación de la FAO, a finales de los años 60, se inició la elaboración de dicha ley con apoyo de la Misión Alemana, la cual recién pudo ser aprobada, mediante Decreto Supremo 11686, durante régimen de facto, en agosto de 1974.

Es decir, desde 1974 toda actividad forestal ha estado normada por este Decreto Ley, que entre sus elementos centrales tenía las siguientes características: otorgación de áreas de corte por contratos de corto plazo (aunque también se consideraban los de largo), derechos de monte por volumen, control mediante trancas, una estructura institucional basada en el Centro de Desarrollo Forestal con una oficina central y 6 regionales, prohibición de exportación en troncas y otras normas técnicas relativas a los inventarios, planes de manejo y de aprovechamiento (ver Cuadro comparativo en capítulo I). En 1977, esta ley fue reglamentada con capítulos relativos a la vida silvestre y a las comunidades indígenas.

Con el transcurso de los años, esta ley empezó a ser fuertemente criticada, particularmente por tener un marco institucional que fomentaba la corrupción y el mal manejo a que se estaban sometiendo los bosques de país y, por lo tanto, se empezó a hablar de la necesidad de una nueva ley.

Así, a mediados de los años 80, el H. Waldo Cerruto preparó un primer proyecto de ley de medio ambiente, pero que estaba más referido al tema de los bosques; sin embargo, este proyecto no tuvo mayor receptividad y con la renovación parlamentaria del cambio de gobierno de 1989, el proyecto abortó.

Durante el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) se buscó frenar la explotación irracional de los bosques, con una medida conocida como la "Pausa ecológica histórica", dictada en enero de 1990, en la que se establece que no se otorgarían más concesiones forestales. Esta medida fue reglamentada en 1991 con el DS 22884, con una serie de disposiciones sobre ordenamiento territorial, derechos de los pueblos indígenas al uso de los recursos, el manejo conservacionista de los bosques y formas de reacondicionar a la empresas para que cuenten con contratos de largo plazo.

Un estudio apoyado por USAID demostró que esta medida tuvo un impacto muy limitado al no haber sido acatada en su totalidad, mayormente por la falta de instrumentos de aplicación de la normatividad jurídica que tiene, particularmente en materia ambiental.

Otra medida relacionada al tema forestal durante el gobierno del Presidente Paz Zamora fue la otorgación de territorios indígenas a pueblos originarios del Beni con derecho al aprovechamiento de los recursos del bosque y la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, que también faculta el uso de los recursos forestales de estos territorios en favor de los indígenas (Ley 1257).

También a principios de los años 90, con el patrocinio de varios organismos internacionales, se empezó a elaborar el proyecto de ley de medio ambiente, como el instrumento jurídico que

serviría de “paraguas” para otras leyes sectoriales, como la forestal. En buena medida, esta ley general de medio ambiente fue parte del esfuerzo nacional por llevar ciertos productos a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) que se realizó en Río de Janeiro en junio de 1992.

Esta ley fue promovida por el H. Jorge Torres, presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARENA) de la Cámara de Diputados en 1991-1992 y fue formulada mediante un amplio proceso de consulta que movilizó a importantes sectores de la sociedad civil y el Estado. Durante su período en esta Comisión, el H. Torres ya se refirió a la necesidad de una reformulación de la Ley Forestal.

1.2 Etapa 2: Gestación y elaboración del anteproyecto de Ley de la H. Neysa Roca (agosto de 1991-noviembre de 1992)

A finales de 1991, cuando ya estaba concluido el proyecto de ley de medio ambiente, la recientemente nombrada presidente de la COMARENA, H. Neysa Roca, Diputada de Acción Democrática Nacionalista (ADN) por Santa Cruz, consideró que el paso siguiente debería ser la readecuación de la Ley Forestal.

Los eventos arriba mencionados y el estado de desorden del sector forestal fueron los factores que movieron a la H. Roca a tomar acción. “Todo empezó en un viaje a San Ramón (Santa Cruz)...”, afirma la Diputada Neysa Roca, cuando ella se detuvo en una tranca forestal por unas dos horas, durante las cuales conversó con el guardia forestal y vio pasar numerosos camiones repletos de troncas. Al preguntar si pagaban su derecho de monte, el guardia le habló de las evasiones del pago y de lo poco que podía hacer. Posteriormente, cuando ella investigó sobre el tema, supo de las grandes deudas de regalías madereras y de irregularidades en la forma de pago, como ser la cancelación en pupitres

de bajo costo para escuelas públicas, lo cual, además, se utilizaba con fines de proselitismo político.

Inicialmente, su intención era reformular la Ley del 74, focalizando principalmente la revisión de la estructura institucional del CDF, el ordenamiento territorial, la simplificación tributaria y la eliminación de las trancas, además del efecto que una nueva ley tendría en el manejo de los recursos forestales.

La COMARENA y el grupo interpartidario de los cuatro (G4)

Para realizar este trabajo, la Diputada Neysa Roca, como jefa de la COMARENA de la Cámara de Diputados, junto con otros diputados de diferentes partidos (George Prestel (MNR), Emigdio Flores (MIR) y Alfonso Ferrufino (MBL) luego conocido como el grupo de los cuatro (G4); convocó a varias instituciones para iniciar la elaboración de un primer anteproyecto; entre esas instituciones estaban: el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), la Secretaría General de Medio Ambiente (SEGMA), el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), el Fondo Nacional de Medio Ambiente, la Cámara Nacional Forestal (CNE) y un equipo de consultores nacionales e internacionales contratados para el efecto por FAO. El 29 de julio de 1992 se realizó la primera reunión, en la cual participa la FAO, el Banco Mundial y la Cooperación Técnica Suiza (COTESU).

Los informes del Banco Mundial y de la FAO

Como otro evento importante en esta etapa se tiene la visita de la misión del Banco Mundial, en junio de 1992, que elaboró un informe que contenía una serie de recomendaciones y elementos para una política forestal, así por ejemplo, se mencionaba la necesidad de cambiar el derecho de monte por volumen a una figura por superficie, otorgar concesiones de largo plazo y no así de propiedad privada, permitir la exportación en troncas, com-

partamentalizar las funciones del CDF para evitar que una sola institución cobre, fiscalice y promueva el aprovechamiento de los bosques, y la necesidad de una mejor zonificación de los bosques. Estas recomendaciones fueron transmitidas a la H. Roca como un insumo para la reformulación de la Ley Forestal.

De igual manera, la FAO, en un informe de este período, señalaba que entre los cuellos de botella principales del sector estaba la falta de técnicos, la inestabilidad funcionaria, la debilidad institucional y, sobre todo, la falta de una política forestal clara, y dicho informe proveía una serie de elementos para la formulación de una política sectorial. Este documento fue tomado muy en cuenta por el grupo parlamentario que trataba de reformular la ley.

El primer proyecto

Así, con estos elementos, la COMARENA tomó la decisión de orientar su trabajo hacia la elaboración de una nueva Ley Forestal. El plazo para este propósito era bastante corto puesto que en 1993 se preveía un cambio de gobierno y renovación parlamentaria; el interés de la H. Roca era ingresar el proyecto de ley en la siguiente legislatura (de principios de 1993).

Para operativizar y socializar el nuevo proyecto, que fue elaborado con la ayuda de expertos de la FAO y el apoyo de la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (SENMA), la H. Neysa Roca nombró en cada departamento un coordinador (funcionarios de las respectivas Corporaciones de Desarrollo)¹⁰, cuyo rol era realizar consultas con los principales actores regionales cuyos aportes debían ser tomados en cuenta por el equipo. De igual manera, la H. Roca conformó un comité de asesoramiento compuesto por empresarios, ambientalistas, funcionarios públicos y parlamentarios.

10 Las Corporaciones de Desarrollo eran organizaciones estatales responsables de la ejecución de políticas de desarrollo a nivel de cada uno de los 9 departamentos de Bolivia.

Empiezan a definirse las posiciones

Posteriormente, con el fin de discutir el proyecto presentado, la COMARENA promovió, en junio de 1992, un seminario en Santa Cruz en el que participaron instituciones como la SENMA, MACA, CORDECRUZ, GTZ, CDF, CAO, Cámara Nacional Forestal, BM y COTESU. En este taller se empezaron a distinguir y alinear-se las instituciones en relación a los temas que posteriormente significarían la "guerra de posiciones", es decir, las confrontaciones por temas tales como el de la privatización de los bosques vs. la concesión por varios años, el monto a pagar por hectárea, las regalías, el marco institucional (basado en la creación de un nuevo servicio con responsabilidades más transparentes y bajo mayor fiscalización, denominado SERFOR o Servicio Forestal), el fondo forestal a ser financiado con recaudaciones del sector y administrado por el Fondo Nacional del Medio Ambiente, FONAMA, los territorios indígenas y el nivel de centralización. Talleres similares se realizaron en La Paz y Cochabamba.

El Honorable Prestel y las demandas provinciales

Según el H. Georg Prestel, al seminario de discusión del proyecto realizado en Santa Cruz no fueron invitados importantes actores sociales, como los representantes de los Municipios rurales; además, el proyecto en cuestión no contenía cambios en materia de descentralización y participación de las comunidades, lo cual dio pie para que él, siendo originario de un área rural, procure introducir modificaciones en el proyecto que incorporen la participación municipal.

A partir de ese momento entra en escena el H. Georg Prestel, quien, en el Segundo Seminario Nacional realizado en La Paz, llevó a representantes municipales de la Chiquitania (él tenía excelentes relaciones con representantes de los Comités Cívicos provinciales). De este seminario sale la versión 2 del proyecto de

ley, también conocido como "Proyecto Neysa Roca"; posteriormente, la H. Roca trabajó con su equipo, principalmente con los consultores contratados por la FAO, varias nuevas versiones hasta llegar a la versión No. 6. Dos días después el H. Prestel presentó una nueva versión del proyecto de ley, la No. 7, casi con los mismos contenidos pero adicionaba temas sobre la participación municipal (anticipándose a lo que en el siguiente gobierno sería la Participación Popular), las regalías madereras y los gravámenes. En ese momento, la H. Roca y el H. Prestel deciden fusionar sus proyectos y logran un borrador de proyecto que no llega a presentarse, siendo el Proyecto 7 el que se aprueba en grande en Diputados en febrero del 94. Cabe señalar que el Proyecto 7 también fue concertado y aceptado por la H. Roca y oficialmente presentado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1992.

La mayor oposición al Proyecto 7, y en particular a los temas sobre el sistema de tenencia (Concesión) y a la participación municipal, vino de la Cámara Nacional Forestal; en cuanto al artículo sobre el pago de la patente de 1 a 2.5 dólares por hectárea y la negativa de la propiedad privada, se levantó una fuerte polémica con la H. Roca y en el tema municipal la CNF consideraba que los planteamientos del H. Prestel eran un fomento a la informalidad.

Sobre esta versión, los consultores de FAO encargados de su elaboración dejaron constancia de su desacuerdo con el monto de la patente (\$us 1/ha) por considerarlo demasiado alto y que, por lo tanto, afectaría negativamente al sector productivo forestal, el cual permaneció en el proyecto por decisión de la COMARENA.

La presentación del Proyecto 7 levantó una gran polémica entre la Diputada N. Roca y la Cámara Nacional Forestal (CNF). En cuanto al monto, este surgió a iniciativa de la H. Roca, que consideró que dada la alta rentabilidad de la actividad forestal ésta debería tributar en consecuencia. La CNF protestó y acusó a los proyectistas de no tener sustento técnico o de tenerlos equivocados; uno de ellos es el supuesto aprovechamiento de 20.3 m³ por ha, cuando en Bolivia el aprovechamiento, según la CNF, era

de 0.22 m³ por ha. Otros actores que antagonizaron con la CNF fueron los ambientalistas que apoyaban el proyecto de ley presentado y pedían que se mejore el articulado relativo a las normas de conservación.

A partir de ese momento, se produjo uno de los sucesos clave para el proceso y posterior aprobación de la Ley Forestal: la alianza transpartidaria de cuatro diputados, Neysa Roca (ADN), Georg Prestel (MNR), Alfonso Ferrufino (MBL) y Emigdio Flores (MIR), sustentada en un interés común por los recursos naturales y en un fuerte compromiso de grupo, el G4.

El hecho de pertenecer a distintos partidos podría haberle dado, por su carácter conflictivo, fragilidad a esta alianza; después de todo, cada uno de ellos debía responder a diferentes directrices. Sin embargo, el fuerte compromiso personal y, especialmente en el caso de la H. Roca, el apoyo del jefe de su partido, hicieron que el cariz multipartidario le diera sostenibilidad al proyecto porque este no podía ser identificado con siglas o con un color; es más, en el interior de los partidos algunos tuvieron que lidiar con fuertes discrepancias con sus correligionarios. Así, el compromiso de conseguir la promulgación de la nueva ley y la lealtad entre ellos, hizo que la alianza se mantuviera íntegra aun después del cambio de gobierno, en agosto de 1993, cuando los papeles se invirtieron y quienes eran gobierno (MIR y ADN) pasaron a formar parte de la oposición, y viceversa, el MNR y el MBL pasaron a ser gobierno.

1.3 Etapa 3: Presentación en Diputados y discusión hasta cambio de gobierno (diciembre de 1992-julio de 1993)

La agenda de la Cámara Nacional Forestal (CNF)

Al mes siguiente de la presentación del proyecto en la Cámara de Diputados, en enero de 1993, la brigada parlamentaria del departamento de Santa Cruz se reunió con la CNF coincidiendo

en la necesidad de revisar el proyecto de ley y aprobarlo en la siguiente legislatura. Identificaron los siguientes puntos de conflicto: sistema de concesiones (la CNF solicitaba la adjudicación o propiedad forestal privada), sistema impositivo, marco institucional y formas de apoyo gubernamental a la actividad forestal, particularmente la investigación y la extensión forestal. En esa reunión, la CNF presentó a la brigada el documento "Marco conceptual y propuestas de políticas para el sector forestal" (ver el capítulo II, inciso 2, los planteamientos específicos de la CNF).

Sobre este hecho hay tres aspectos que cabe mencionar. El primero, que la H. Roca, oriunda de Santa Cruz y perteneciente a un partido del cual muchos miembros son empresarios madereros o están relacionados con la actividad, tuvo serios conflictos con miembros de su partido, que consideraron su propuesta y actuación contraria a los intereses del departamento; el fuerte respaldo que esta Diputada tenía del jefe de su partido fue lo que le permitió resistir políticamente a tales presiones. El segundo aspecto, el documento presentado por la CNF, presentaba todos los principios y aspectos que consideraban debían ser incluidos en la ley, principalmente la adjudicación de la propiedad forestal y equiparar el pago de impuestos por propiedad forestal al de la propiedad agropecuaria para desmotivar la conversión de los bosques en tierras agrícolas.

Según la CNF, este documento fue su bandera durante todo el proceso y, de hecho, en ningún momento alteró su posición. Sin embargo, el tercer elemento, que a la postre resultó anecdótico, fue que los tres consultores que redactaron la posición de la CNF se convirtieron a partir de agosto de 1993 en Ministro, Secretario de Recursos Naturales y Secretario de Planificación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, respectivamente, y que en función de gobierno no pudieron apoyar lo que ellos mismos habían definido en 1992, tal como lo afirmó el presidente de la CNF.

Entre las razones que podrían explicar este cambio de posición está el hecho de tener que actuar en función de considera-

ciones políticas y de tener que ajustarse a una interpretación de la normatividad desde el punto de vista del Estado (art. 110 de la Constitución Política del Estado).

En enero de 1993 se realiza el Panel "Ley Forestal", en Santa Cruz, organizado por la Fundación Libertad, Democracia y Desarrollo (FUNDILED), en el que Oswaldo Antezana, entonces Ministro de Agricultura, apuntó que como política de gobierno, la Ley Forestal debía: i) contemplar *concesiones* a 40 años dentro de áreas declaradas como reserva forestal de producción, donde no serían permitidas las dotaciones y adjudicaciones agrarias, lo cual permitía integrar jurídicamente el sistema bosque-tierra evitando las superposiciones que se daban sobre las tierras agrícolas y las áreas de aprovechamiento; ii) el pago de derecho de bosque debería ser por hectárea, así, las empresas sólo se limitarían a solicitar extensiones de acuerdo con su capacidad financiera y de manejo. Estos elementos concordaban con los criterios de los diputados proyectistas.

Fin del gobierno de Paz Zamora: la ley no logra aprobarse en Diputados

A mediados de 1993, el proyecto de ley estaba paralizado; la dilatación de su aprobación se atribuía a la presión ejercida por los empresarios madereros, quienes preferían el estado de indefinición que existía a una nueva ley que no les era conveniente.

En junio de ese año, el Diputado Prestel, a fin de reactivar el tratamiento de la ley, declaró públicamente que el nuevo Congreso no debía dilatar la discusión y aprobación del proyecto Ley Forestal y se enfrentó a los empresarios madereros diciendo: "Los madereros deben cambiar su actitud negativa de aniquilamiento de los recursos madereros, no hay actitud progresista porque ellos mismos están eliminando sus propias fuentes de empleo. La empresa grande no debe ser la única beneficiada por la explotación forestal, debe incluirse a pequeños productores campesinos, los que han actuado con mayor

racionalidad". Este evento fue el último que se dio en la gestión de Paz Zamora y ahora se esperaba el cambio de gobierno para redefinir la suerte de la ley.

1.4 Etapa 4: Inicio del nuevo gobierno y retoma del proyecto hasta aprobación en Diputados (agosto de 1993-febrero de 1994)

Retoma del proyecto por Prestel y el G4, aprobación en Diputados

En agosto de 1993 se produjo el cambio de gobierno. Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, es posesionado como Presidente y entra en coalición de gobierno con el MBL y la UCS.

En los meses de agosto, septiembre y octubre de 1993, el tratamiento de la Ley Forestal prácticamente se paralizó; el Parlamento se dedicó al tratamiento de otras leyes consideradas prioritarias en la agenda de gobierno. Se inician una serie de reformas denominadas de "segunda generación" - Ley de Ministerios, Descentralización, Participación Popular, Capitalización, Reforma Educativa, Sistema Regulador de Regulación Sectorial (SIRESE), orientadas a continuar con el proceso de liberalización y modernización que se dio durante el gobierno de Paz Estenssoro, también del MNR en el período de 1985-1991. En relación a la Ley Forestal, sólo se dieron algunas actividades aisladas.

Reactivación del tratamiento

Durante la primera legislatura parlamentaria del gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1994), el H. Prestel cumplía las funciones de Secretario de la Cámara de Diputados, y en esa condición se encargaba de introducir el proyecto de Ley Forestal en la agenda de debates, mientras que los empresarios madereros ejercían presión para dilatar su tratamiento.

Ante el intento de reactivación, promovido por los H.H. Prestel y Roca, en noviembre de 1993, cinco parlamentarios de diferentes partidos vinculados a empresas madereras lograron que el tratamiento al proyecto de ley sea postergado hasta diciembre de ese año. A este respecto, el Diputado Adenista Guido Camacho declaró a la prensa (noviembre de 1993) que las amenazas de los madereros habían logrado convencer al Poder Ejecutivo y presionaban al Legislativo; recordó que eso ya había sucedido anteriormente ya que el tratamiento de la ley databa de hace más de dos años, usándose los mismos argumentos para impedir la aprobación. Por su parte, el Diputado Fernando Vargas hizo un intercambio de acusaciones e incluso se puso en duda la moral de algunos parlamentarios, lo que llevó a pensar que se trataba de algunos asuntos que se manejan por debajo.

A todo esto, diversos grupos ambientalistas del país, LIDEMA, ASEO, Foros de Medio Ambiente, empezaron a hacer conocer su oposición a la adjudicación y a un bajo valor por la patente, utilizando como estrategia las declaraciones por prensa y el "lobby" con diputados proclives a su posición.

El estancamiento por el valor de la patente y la adjudicación

Los empresarios madereros concentraron sus esfuerzos en lograr la disminución del valor de la patente a \$us 0.30, usando entre otros argumentos la estimación del informe del Banco Mundial¹¹ y, como tenían apoyo de algunos parlamentarios, lograron ganar en una primera votación de la Cámara, pero luego, perdieron su posición en una segunda votación sobre el mismo tema.

Sobre el otro tema de conflicto el de la concesión vs. la adjudicación, el único que mantuvo la adjudicación fue el sector

11 La Misión de Banco Mundial de junio de 1992 produjo el documento "Bolivia Forest Sector Review" en cuyo anexo se presenta una estimación del posible valor de la patente forestal.

empresarial maderero; los demás grupos "cerraron filas", particularmente los ambientalistas, en favor de la concesión. Inclusive el gobierno, que había sido un tanto ambiguo, empezó a sostener el planteamiento de la concesión.

La confrontación se libró en dos frentes, uno en el Parlamento y otro en los medios de comunicación; grandes discusiones, ataques y defensas se produjeron en ambos escenarios. En el primer caso, la CNF buscaba convencer a los diputados "indecisos" mediante argumentos fundamentados en el efecto negativo que tendría en el sector forestal negar la propiedad privada de los bosques y asignar un valor a la patente.

En el segundo escenario, la CNF buscó conseguir apoyo social para lo cual usó con gran intensidad los medios de comunicación. Además de entrevistas y artículos de prensa, llegaron incluso a publicar semanalmente un suplemento forestal ("Razón y Mundo Forestal"), cuyo principal objetivo era revertir la imagen negativa que tenía la ciudadanía del sector empresarial maderero; por esto, según palabras de funcionarios de la CNF, el primer paso en su estrategia fue mejorar su imagen pública, (la circulación de dicho suplemento fue suspendida inmediatamente después de la promulgación de la ley).

El tratamiento público del tema forestal no sólo tenía el beneficio de informar a la población o de inclinar la balanza hacia cierta posición, sino que además, permitía dar vigencia al tema ejerciendo presión para que los parlamentarios atendieran el proyecto de ley.

En la entrevista realizada para este documento, el H. Ferrufino destacó la capacidad de "lobby" de los empresarios madereros señalando su propio ejemplo, cuando estos lograron prácticamente convencerlo de la importancia de optar por la adjudicación, aunque luego él reconsideró su posición.

En medio de denuncias de presiones de los empresarios madereros, los parlamentarios oficialistas y opositores accedieron a postergar la ley hasta el 10 de enero del 94.

Año 1994: aprobación en Diputados y estancamiento en Senadores

En febrero de 1994 se agudizó la polémica, particularmente en la bancada oficialista (MNR, UCS, MBL), ya que ingresó en el debate otro tema: la exportación en madera en troncos, aspecto en el que coincidían con el Poder Ejecutivo y la CNF, mientras que en esta versión del proyecto de ley esto no era permitido. La H. Roca fue una de las personas que más se manifestó en favor de sólo exportar madera procesada, aunque admitía que la insuficiente tecnología en el país hacía necesario crear fondos de fomento para importar tecnología.

Finalmente, se consensúa la prohibición de exportación de troncos, aunque esta medida fue posteriormente modificada en Senadores al permitir su exportación bajo ciertas condiciones.

El 8 de febrero, se aprobó por mayoría el proyecto de Ley Forestal en la Cámara de Diputados. Según la H. Neysa Roca pese a las presiones que motivaron cambios se mantuvieron en el texto los cuatro temas fundamentales: i) se optó por concesiones de 40 años; ii) se reemplazó el antiguo sistema de derechos de monte por el pago de patente anual a la que se le añade la regalía¹²; iii) se estableció una tasa diferenciada por regiones según el valor de los bosques; y iv) obligación de los empresarios madereros a brindar real protección a la biodiversidad de las zonas de explotación forestal.

Al haber sido aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados, éste fue remitido a la Cámara de Senadores para que inicien su revisión (ver flujograma - Gráfica No. 2).

12 La regalía, según lo establecido en un Decreto Supremo de 1983, constituye un porcentaje del valor de la madera que se grava con fines de inversión social en la región y es adicional a los derechos de monte que son para el Tesoro General de la Nación.

1.5 Etapa 5: Gestión en Cámara de Senadores (marzo de 1994-julio de 1995)

La aprobación del proyecto de ley en Diputados causó frustración entre los empresarios madereros, colonizadores y algunos Comités Cívicos, así como satisfacción entre las instituciones ambientalistas. El nuevo escenario pasó a ser la Cámara de Senadores, teniendo como instancia encargada de su revisión la Comisión de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, cuyo presidente era el H. Guido Capra, Senador por el MNR. Los colonos que poco habían participado en el debate, reaccionaron diciendo que el proyecto de ley limitaría sus posibilidades de aprovechamiento de los bosques que les habían sido dotados como propiedades agrarias.

Se reavivan las presiones

En marzo de 1994, la Asociación de Aserraderos de la zona de Yapacaní (zona de Colonización en Santa Cruz) se pronunció en contra del proyecto de ley, ya que consideraba que éste excluía a los pequeños productores colonos del aprovechamiento forestal y que sólo contemplaba a los indígenas y a las grandes empresas, sin considerar a las 15.000 familias dedicadas a actividades madereras en áreas de colonización.

Por su parte, los empresarios madereros sostenían que dicho proyecto contradecía los principios fundamentales del modelo económico del país (libre mercado), pero comienzan a concentrarse en la opción de concesión a perpetuidad y en la modificación de la escala tributaria.

También en el mes de marzo, BOLFOR realizó un estudio sobre los montos de la patente, llegando a cifras parecidas a las que había recomendado el Banco Mundial, es decir \$us 0.30-0.40 por hectárea. Este estudio sería posteriormente utilizado por la CNF para reforzar su posición al respecto.

Durante este período se reavivan las iniciativas de buscar el diálogo. El poder ejecutivo a través del entonces Secretario Nacional de Planificación, Alfonso Kreidler, realizó acercamientos con la CNF y la Cámara de Exportadores (CADEX), para hallar puntos de convergencia; la Asociación Ecológica del Oriente (ASEO) buscó audiencia con el Presidente de la República.

En abril, la Secretaría Nacional de Recursos Naturales convocó a una reunión financiada por BOLFOR y patrocinada por la Fundación Futuro Latinoamericano, para tratar de lograr consenso entre CNF, ambientalistas, Diputados y Senadores y el MDSMA. Se avanzó substancialmente salvo en el tema de la Patente. Sin embargo, por los cambios que se produjeron luego en el Ministerio, estos avances no pudieron ser consolidados.

Por otro lado, tuvo lugar una gran reunión de ambientalistas organizada por el FOBOMADE para delinear una campaña de apoyo a la Ley Forestal y pedir la inclusión de la mara en la lista del apéndice II del CITES¹³. Ese mismo mes comienzan a hacer "lobby" los Comités Cívicos de Beni, Pando y de La Paz, quienes, en reuniones con algunos Senadores, plantearon su oposición al proyecto de ley. En virtud de estas presiones, el H. Guido Capra anunció que, debido a los cuestionamientos de los Comités Cívicos, se tenía que postergar el tratamiento de la ley.

El 26 julio de 1994 se realizó un importante seminario en Cochabamba, coordinado por el MDSMA, la Sociedad de Ingenieros Forestales, la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), CNF, Comités Cívicos y el Centro de Desarrollo Forestal. Como resultado del evento, surgieron los siguientes puntos: i) mejorar el marco institucional; ii) zonificación de áreas de preservación y de explotación; iii) análisis y fijación de pagos; iv) revisión del capítulo de incentivos e investigación; v) proveer incentivos para la industrialización y el comercio de productos manufacturados,

13 El CITES es el Convenio Internacional para la Protección de Especies Amenazadas de Vida Silvestre.

y vi) protección de las concesiones ante terceros y creación de procedimientos para la resolución de conflictos.

La CNF y los Comités Cívicos

Ese seminario sirvió de plataforma para que el Comité Cívico del Beni presente modificaciones a la Ley Forestal. El encargado de la presentación, Pablo Yáñez, director del CDF-Regional Norte, actuó como portavoz del Comité Cívico. La propuesta contenía un fuerte enfoque de reivindicación de la autonomía regional, defendía el retorno de los recursos captados por la explotación forestal al departamento ya que, según ellos, el proyecto de ley tenía un sesgo centralizador debido a que el SERFOR (el organismo estatal sectorial propuesto en el proyecto) y los fondos se concentrarían en La Paz, los mismos que serían destinados a FONAMA para que esta institución, a su vez, los distribuya a las regiones productoras.

A nivel departamental proponían la centralización de las decisiones provinciales, es decir, que todas las decisiones que fueran tomadas a nivel municipal debían ser aprobadas en una instancia de carácter departamental. El fundamento de esto basada en la poca confianza que se tenía en algunos Municipios debido a su involucramiento en la actividad maderera informal, tales como Rurrenabaque y San Borja.

La mencionada propuesta no reflejaba de modo alguno un pensamiento uniforme; al contrario, en ese departamento se presentó exactamente la misma división de criterios que hubo a nivel nacional. Por un lado, los ambientalistas, representados por el Foro Beniano de Medio Ambiente, que defendían la propiedad pública de los bosques, el derecho de los pueblos indígenas, la valoración de los bosques de acuerdo al conjunto de la biodiversidad y no sólo de la madera.

En 1994, el Foro Beniano, representado por René Ibáñez, utilizó, como estrategia para influir en el Parlamento, acercarse a

los representantes Benianos, Diputados y Senadores; esta estrategia se discontinuó principalmente por aspectos de falta de fortaleza institucional para realizar en forma continua este tipo de acciones.

Por otro lado, se encontraban los actores benianos (ver Cuadro No. 4 sobre planteamientos de los grupos de interés), que apoyaban la propiedad privada (Comités Cívicos, departamental y provincial, en alianza con el CDF-Regional y la CF del Beni; esta última actuaba de acuerdo a las directrices de la CNF y, en general, todo lo que pudiera ir en fomento de la industria maderera. Quizás sorprenda esta alianza, pero se comprende de acuerdo con los intereses económicos; los Comités formaban parte del directorio de los CDFs, percibían recursos originados por la explotación maderera y ese esquema aseguraba la supervivencia institucional o, al menos, la facilitaba. En pocas palabras, la mayor defensa que hacían los Comités Cívicos era mantener el esquema antiguo de regalías, y a diferencia del departamento de Santa Cruz, los Comités Regionales también estaban a favor de esa posición.

Respecto a la Brigada Parlamentaria del Beni, ésta no realizó muchas acciones sobre el tema, es más, prácticamente pasó desapercibida, excepto por el Senador Alex Arteaga y, en menor medida por el H. Wálter Guiteras. El H. Arteaga participó en el debate no sólo a nivel departamental sino también nacional el H. Arteaga definió su posición como liberalista, y bajo ese prisma defendió cualquier postulado que apoyara al desarrollo de la empresa privada. En ese contexto, fue el máximo defensor del establecimiento de la propiedad privada de los bosques. Su argumento era "sólo se cuida algo que es propio y que tenga valor"; su ejemplo era Chile y la generación de riqueza de ese país a partir de la industria forestal. Consideraba la explotación de los recursos forestales como una oportunidad para el desarrollo del Beni.

El 3 y 4 de septiembre del 94, Trinidad fue sede de un seminario de debate sobre la ley, promovido por el Comité Cívico del Beni, donde participaron los Comités Cívicos del Beni, Pando,

La Paz y Santa Cruz, además del MDSMA, LIDEMA, Colegio de Ingenieros Forestal, CNF y Brigadas Parlamentarias. Detrás de este seminario actuó la CNF para lograr apoyo a su agenda. En función de ello se consiguió que se recomendara lo siguiente: i) la elaboración de estudios para apoyar la revisión de los aspectos tributarios y de zonificación establecidos en el proyecto de ley; sobre el monto de los impuestos no hubo consenso excepto en que éstos no podían ser inferiores a los que se pagaban bajo el anterior sistema. Los delegados de las provincias (del Beni) advirtieron su desacuerdo con el pago por superficie porque significaba una reducción de sus ingresos y pidieron la modalidad por volumen extraído; ii) sugirieron la creación de un Fondo Regional Departamental destinado a la recaudación y manejo de los tributos forestales; el asesor de la CNF compartía el criterio de que el fondo sea una entidad independiente y mixta para evitar las susceptibilidades creadas por la mala administración del CDF; y iii) propusieron la creación de un Instituto de Investigación Departamental, integrado por entidades público-privadas, además de las universidades.

El período descrito anteriormente fue, sin duda, el de mayor debate sobre la Ley Forestal en el Beni, donde se notó la ausencia de los campesinos y productores agropecuarios, y de los indígenas. En el caso de los primeros, prácticamente no se involucraron en el tema por sentirse ajenos al mismo, excepto en lo referido a la superposición de propiedades, y en el caso de los indígenas, sus intereses eran representados por el Foro Beniano de Medio Ambiente y CIDEBENI.

Los ambientalistas

El 30 de septiembre del 94, se realizó otro seminario en Tarija, organizado por el Foro Tarijeño de Medio Ambiente. Como en el caso anterior, también participaron representantes de la Cámara de Diputados, LIDEMA, y los 9 Foros Departamen-

tales, la CSUTCB y la Universidad. En esta ocasión, alertaron sobre el perjuicio del retraso de la aprobación de la ley, ya que al estado de incertidumbre se sumaba el aprovechamiento de recursos y la influencia que estaba teniendo la CNF en la revisión del proyecto de ley.

El MDSMA y la Comisión de Reforma Agraria

En este interín, a nivel de gobierno, se realizaron diversas gestiones para revisar el proyecto y se efectuaron algunas negociaciones para concertar nuevas versiones; la mayor parte de esta actividad fue coordinada por el Secretario Alfonso Kreidler y su equipo de colaboradores.

Por parte de la llamada "Comisión interventora de Reforma Agraria" se realizó una serie de consultas con la participación de la presidenta Isabel Lavadenz, que buscó armonizar ambas leyes (la Ley INRA, aprobada en octubre de 1996, con la Ley Forestal), particularmente en lo referido a los aspectos de tenencia y régimen de propiedad de la tierra.

Aprobación en grande en Senadores

El 5 de octubre del 94, el Presidente de la República sugirió a los parlamentarios reiniciar el tratamiento de la ley, y dos días más tarde el Senado aprobó la ley en grande. En ese momento se creó una comisión de alto nivel interinstitucional encargada de la revisión en detalle del proyecto de ley. Dicha comisión estaba constituida por Comités Cívicos, CNF, LIDEMA, MDSMA, la Comisión de Desarrollo Regional de Senadores y un representante de cada brigada departamental. Los puntos conflictivos de la agenda seguían siendo: igualdad jurídica entre el régimen forestal y el agrario, tenencia, zonificación, descentralización, distribución de recursos, obligatoriedad del procesamiento del 35% de la producción y los mecanismos para superar conflictos. El MDSMA actuó como ente coordinador de esta comisión.

Las acusaciones

La comisión despertó grandes susceptibilidades. Para mencionar un ejemplo, el 21 de octubre CONDEPA y ASEO denunciaron públicamente que la CNF estaba manejando el proceso de revisión de la ley, ya que "repentinamente en la Cámara de Senadores se presentó un deseo de conciliar con empresarios madereros". De igual forma, el 24 del mismo mes, el foro de La Paz (FODEMA) manifestó mediante una carta al Presidente del Senado su preocupación por el tratamiento parcializado de dicho proyecto en el Senado, ya que su análisis había sido confiado a los Comités Cívicos, los cuales estaban a favor de la CNF; asimismo, se quejaron de la desinformación que existía sobre las modificaciones que se estaban realizando. La posición de los Comités Cívicos del Beni era tan antagónica al proyecto de ley, que el 4 de noviembre lo rechazaron durante su XIV Congreso Ordinario realizado en Rurrenabaque.

En el caso de Santa Cruz, sin embargo, la posición institucional de los Comités Cívicos no era tan homogénea; si bien el Comité Pro-Santa Cruz estaba a favor de los principios definidos por la CNF, los correspondientes al nivel provincial se oponían, salvo algunas excepciones, ya que bajo las condiciones establecidas no usufructuaban de los beneficios de la explotación forestal y más bien se sentían explotados ellos mismos por las empresas madereras.

Año 1995: tira y afloja = más estancamiento

En los primeros meses de 1995 se evidenció una virtual paralización del tratamiento de la ley mientras continuaban las voces de los distintos actores pidiendo que se aseguren sus intereses. En mayo, el H. Capra reconoció el retraso en el Senado por no ser prioritaria para el gobierno en relación a las Leyes de Capitalización y de Descentralización. Al respecto, el H. Prestel

puso en relieve la importancia de reiniciar el debate puesto que con la dilación se estaba permitiendo que las empresas madereras no cumplieran con la reglamentación vigente ya que el vacío legal da lugar a la depredación.

Al reclamo del H. Prestel se unieron el diputado del MIR, Hugo Carvajal y la H. Roca; esta última, avivó el fuego con una fuerte declaración en la que textualmente afirmó: "ya es hora que les haga conocer un secreto que lo tenía guardado desde hace tiempo, sobre el por qué no se está dando el tratamiento de la ley Forestal. Hago conocer lo que el Presidente de la República nos dijo a la brigada parlamentaria cruceña que no era que los Senadores habían sido sorprendidos en su buena fe sino que la dilación se debe a que estos son unos pícaros". Obviamente, este tipo de declaraciones perseguía un único fin: no dejar que el proyecto se paralice y sea modificado en su concepto original. A pesar de eso, el tratamiento se postergó hasta el mes de julio.

Un nuevo intento de reanudar el debate en el Senado surgió, esta vez, del Poder Ejecutivo. El Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Luis Lema, anunció en mayo una serie de viajes a diversas localidades para trabajar en pro del consenso, acción que no logró concretarse puesto que al poco tiempo fue relevado de sus funciones como Ministro y tuvo que retomar su curul en el Senado.

La intervención del Presidente y el intento de reactivación

También en el mes de julio, ASEO declaró que "aparentemente no hay otra fuerza, excepto la del Presidente de la República que pueda mover a los Senadores hacia el tratamiento de la Ley", lo cual sirvió para catalizar otras opiniones sobre el lento tratamiento de la ley. Paralelamente, y dado el estado de cosas, el Presidente de la República volvió a retomar el tema, sosteniendo reuniones con funcionarios del Ejecutivo y parlamentarios.

Finalmente, los últimos días de agosto, la Comisión de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de Senadores elaboró y pre-

sentó al plenario de la Cámara las modificaciones (20 artículos) realizadas al proyecto de ley; entre las principales, estaban: i) asignación de impuestos y regalías, ya que los valores aprobados por Diputados eran muy elevados, según la CNF; ii) replanteamiento de la distribución de los recursos bajo proporciones más equitativas y con mayor beneficio para las regiones; de 60% para el FONAMA y 40% para el TGN se concertó 30% para el FONAMA y 30% para el TGN y 40% a los Servicios Forestales Regionales; iii) se modificó el gravamen por tipo de bosque a una categoría única o "flat"; y vi) estableció la posibilidad de renovación de concesiones por cumplimiento de planes de manejo. Sobre este último punto, el Senador de CONDEPA, Carlos García protestó enfáticamente porque le daba un carácter de perpetuidad a la concesión.

Posteriormente se presentó una nueva versión, en la cual se deja bajo responsabilidad del MDSMA la zonificación forestal, mediante un reglamento y se anula la regionalización aprobada en la Cámara de Diputados. Se eliminó el carácter de obligatoriedad del procesamiento del 35% de la producción de madera en el departamento productor (la oposición a este punto vino mayormente del Poder Ejecutivo y los grupos indígenas) y se mantuvo el pago de impuestos y regalías por hectárea.

Como en el caso de los otros partidos, en el interior del MNR se mantenían profundas diferencias de fondo que se manifestaban abiertamente en el parlamento especialmente sobre la propiedad de los bosques, hasta que llegó un momento en que se tuvo que definir una posición unitaria a favor de las concesiones. No todos estuvieron de acuerdo y, aunque no cambiaron de parecer, mantuvieron una actitud más disciplinada que respondía a directrices de cúpula. Esta decisión, según la CNF, representaba gran rédito político para el partido gobernante, acarrea más simpatías el inclinarse hacia la posición mayoritaria que hacia el desprestigiado sector empresarial maderero.

Por su parte, el H. Prestel, al considerar que muchas de sus demandas, particularmente aquéllas referidas a las municipales,

no estaban siendo atendidas, optó por retirarse a su provincia Velasco, lo que motivó que el H. Sánchez de Lozada vaya hasta San Ignacio para restablecer el diálogo que permitiera la viabilidad del nuevo proyecto cuando éste pasara a la Cámara de Diputados para su consideración final.

1.6 Etapa 6: Gestación de un proyecto alternativo (agosto de 1995-febrero de 1996)

Un punto de inflexión importante fue la creación de la Comisión de Cuencas y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores, bajo la presidencia del Senador Antonio Sánchez de Lozada (hermano del Presidente de la República) y el proyecto de ley pasó ser responsabilidad de esta comisión. Bajo la anterior comisión (de Desarrollo Regional y Medio Ambiente) se habían realizado dos versiones, y la tercera se estancó totalmente. El Senador Sánchez de Lozada convocó a varias reuniones con el Poder Ejecutivo, con el director de Aprovechamiento Forestal del MDSMA, Luis Goitia, con empresarios madereros, como Mauricio Hausser (presidente de la CNF de La Paz), y con instituciones ambientalistas.

Se reanuda lentamente el tratamiento

En septiembre se reiniciaron nuevamente las sesiones de tratamiento de la ley, previa reunión del Vicepresidente de la República y el Sr. Guillermo Justiniano, entonces Ministro de la Presidencia y ex Ministro de Desarrollo Sostenible, con los Senadores. En estas nuevas sesiones, los Senadores aprobaron 5 artículos de los 99 que contenía el proyecto, pero éste se volvió a estancar. Esta vez, las causas reconocidas fueron la falta de conocimiento sobre el tema de la mayoría de los Senadores y la necesidad de que las comisiones de la Cámara de Diputados y de Senadores lleguen a acuerdos sobre los temas conflictivos.

La Comisión de alto nivel

En octubre se creó una Comisión de alto nivel liderada por el propio Presidente de la República y compuesta por el Ministro de Desarrollo Sostenible, parlamentarios y asesores de la CNF y LIDEMA. Pese a los nuevos avances que se generaron con esta Comisión, ello no se tradujo en un proyecto consensuado y, por lo tanto, se mantuvo el estancamiento.

Carlos García, de CONDEPA, advirtió que con ese retraso, ocasionado por intereses de los madereros, se ponía en riesgo la aprobación de la ley durante esa legislatura.

El 19 de octubre, el MDSMA anunció una nueva propuesta alternativa para el marco institucional. Esta se refería a una Superintendencia Forestal que reemplazaba al Servicio Forestal aprobado en la Cámara de Diputados; se manifestó que esta institución evitaría la corrupción y estaría encargada de la dotación y de la reversión de tierras, así como de la supervisión del cumplimiento de los planes de manejo. Además, introdujeron el concepto de licitación para las concesiones.

Entre octubre de 1995 y enero de 1996, el MDSMA, a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales, tenía por encargo del Presidente la responsabilidad de redactar un borrador de proyecto que reflejara los acuerdos de la Comisión de alto nivel. Esta nueva versión no prosperó porque no hubo la suficiente complementación e interacción con la Comisión de Senadores. En ese momento, se evidenció la ausencia de un equipo que brindara el apoyo técnico necesario al Senado para reformular el proyecto de ley.

1.7 Etapa 7: Recta final: aprobación en Senadores y Diputados (febrero de 1996-julio de 1996)

Taller de Concepción

Durante los primeros días de diciembre se realizó un acercamiento de la Comisión de Senadores con el Proyecto de Mane-

jo Forestal Sostenible (BOLFOR), de USAID, y se acordó sostener un taller que permitiera proveer más elementos técnicos a los Senadores. Este taller se realizó en la localidad de Concepción; en él participaron, además de un grupo de legisladores, el Secretario Nacional de Asuntos Etnicos y el Secretario Nacional de Recursos Naturales y otros funcionarios de gobierno. Su objetivo principal fue facilitar a los decisores instrumentos para la formulación y aplicación de políticas de desarrollo forestal sostenible y la conservación de bosques, mediante conocimientos teóricos y experiencias concretas sobre la factibilidad del manejo forestal en campo. La conclusión, según Prestel, fue muy sencilla: "si los indígenas de Lomerío pueden hacer manejo, ¿por qué las empresas no lo van a poder hacer?". Este taller fue considerado crítico, ya que logró acelerar el proceso que esta vez culminó en la aprobación.

Año 1996: La ley se aprueba sin adjudicación y patente mínima de un dólar

El Senador Antonio Sánchez de Lozada reconoció que a pesar de su formación profesional afín con el tema y de su interés en manejo sostenible de recursos naturales requería un apoyo técnico que le ayudara a dar consistencia al proyecto de ley; este apoyo lo buscó en BOLFOR ya que su trabajo era cercano a la Subsecretaría de Recursos Naturales y contaba con financiamiento para este fin.

Un nuevo empuje del Presidente de la República

En enero se realizó una reunión entre el Presidente de la República, el H. Antonio Sánchez de Lozada y BOLFOR, en la que se definió que un equipo de esta institución apoyaría en la reformulación de la ley, entre cuyos principios fundamentales estaría no contener reglamentación, ser factible institucionalmente, costo no mayor al beneficio y presentar mecanismos de balances

y contrapesos. El Presidente decidió personalmente dedicar más tiempo a impulsar el proyecto y convocó frecuentemente a la Comisión de alto nivel.

Así, BOLFOR empezó a asesorar oficialmente al Senador Sánchez de Lozada y a la Comisión de alto nivel a partir de febrero de 1996, en forma continua con un equipo permanente conformado por un especialista en derecho ambiental, economistas e ingenieros forestales, los cuales estaban encargados en forma exclusiva a acompañar todo el proceso. El Senador Sánchez de Lozada y el H. Prestel definen la actuación de BOLFOR como clave en la mediación del proceso.

Se realizaron varios seminarios de información sobre el sector forestal; cada uno de ellos estaba dirigido a grupos con intereses homogéneos. Su estrategia fue no mezclar en un solo salón a actores con diferentes intereses para que los objetivos y resultados de los seminarios no fueran desviados por las pugnas. Uno de los seminarios que trajo grandes beneficios fue el destinado a la prensa, con el cual consiguieron incrementar el apoyo de los medios de comunicación.

Este proyecto decidió mantener imparcialidad técnica que le diera protección en situaciones de conflicto, con lo cual se garantizaba su capacidad de acceso a todos los niveles y actores. En efecto, internamente este proyecto 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) presentar alternativas e implicaciones en lugar de dar una sola opción; iv) equipo técnico sólido y estable; y el fundamental, v) apoyo técnico de alto nivel; y vi) no tener intereses particulares.

Por otro lado, cabe señalar la forma de trabajo del equipo de BOLFOR y los Senadores miembros de la Comisión durante los debates parlamentarios. Así por ejemplo, se instaló un sistema de computación y de "walkie talkies" para conectar la sala de la Cámara donde debaten los Senadores con otra habitación donde

se encontraban los técnicos de BOLFOP procesando la información. El objetivo de este mecanismo era ayudar a los Senadores a responder a cuestionamientos, apoyar con revisiones, adiciones, consultas a interesados, apoyo técnico y tratando de mediar en el proceso hasta su aprobación.

Sobre el último punto, Michael Yates, de USAID, afirmó que BOLFOP se limitaba a exponer diferentes escenarios, la decisión era privativa de los legisladores.

Con la misma lógica que manejaron para la organización de talleres, las consultas eran separadas por actores (como el sostenido con los ambientalistas en el lago Titicaca). No buscaban consenso (en esto fueron muy insistentes), explicaban aspectos de la ley, solicitaban el planeamiento de demandas y sugerencias por escrito, pero la última palabra la tenía el Poder Legislativo.

Posteriormente se analizaba, según su efecto sobre el conjunto de intereses, que puntos eran negociables y cuáles no. De esto surgió lo que el equipo llamó "saco de huesos", es decir, los puntos que representaban el interés de un grupo y, por lo tanto, su inclusión aseguraba el apoyo al mismo. Así, el balance se hallaba en mantener una coherencia en el proyecto de ley, sin afectar los diferentes "sacos de huesos". De alguna manera, también se puede decir que algunos de los puntos de vista de carácter técnico fueron puestos en los borradores para su aprobación por los Senadores.

El Senador Sánchez de Lozada y el grupo de los cuatro (G4)

En esta fase, cuando el H. Sánchez de Lozada asumió el liderazgo del proceso, los diputados proyectistas se distanciaron parcialmente del mismo. Al principio, querían que se mantuviera el proyecto tal como había sido aprobado en Diputados o, al menos, que no fueran modificados aspectos que afectaran sus elementos fundamentales.

Por razones políticas y de acceso a niveles decisorios, el H. Prestel se convirtió en el negociador que representaba la posición

del G4; cualquier decisión sobre las modificaciones que se hicieran era consultada con el grupo y en especial con la H. Roca. En ningún momento se rompió la alianza, y eso les dio poder de presión, ya que si realizaban cambios no acordados en el proyecto de ley, éstos serían objetados en la Cámara de Diputados, lo cual significaba que se tendría que recurrir al Congreso para solucionar las diferencias. Por este motivo, era imprescindible consensuar las modificaciones.

Se dieron muchos malentendidos y distanciamientos con Senadores y, aunque hubo interrupción de las negociaciones, éstas siempre fueron restituidas porque había una mayoría a favor de que se apruebe la ley.

Se acelera el proceso

En mayo se logró avanzar respecto de los intereses de los empresarios madereros; a cambio de la propiedad privada se les dio concesión de 40 años con carácter renovable, prácticamente a perpetuidad, pero cuyo fundamento, según el H. Sánchez de Lozada, es que dicha figura permite al Estado la reversión en caso de incumplimiento de los planes de manejo. Así también se eliminó la zonificación y el pago diferenciado por regiones asumiendo una figura "flat", y se transó en el valor de 1 dólar por la patente por hectárea. Toda vez que hasta un 70% del área otorgada era aprovechable, el sustento técnico para este valor nunca se demostró, y su definición fue una decisión política. El H. Sánchez de Lozada cree que el valor de la patente es alto, dada la ineficiencia de la industria maderera, pero bajar el valor implicaba fomentar la ineficiencia y el acaparamiento de tierras forestales con fines especulativos, pero, sobre todo, la reducción del valor de la patente significaba la objeción en la Cámara de Diputados.

El Senador mencionado, introdujo conceptos como el manejo de cuencas, ya que estaba más a favor de esta visión por ser unidades que mejor integran los componentes de manejo (agua,

suelos, bosques). Respecto a la Superintendencia, incorporó el control social (mecanismos mediante los que cualquier individuo puede acceder a información de la superintendencia sobre concesiones), el cual, dada su experiencia como Contralor de la República, consideraba mucho más efectivo que los brazos de control que pudiera desarrollar cualquier Superintendencia.

Sobre la Superintendencia, cabe señalar que los beneficios de esta figura no eran compartidos por la H. Roca, por considerarla, entre otros factores, como la "quinta columna" de poder del MNR, que permanecería luego del cambio de gobierno (el Superintendente es elegido por el Presidente de la República en base a una terna que es elevada por el Congreso; su gestión dura 6 años). Con el fin de contrarrestar el poder del Superintendente, se decidió, en el G4, que el Superintendente debía presentar un informe semestral a la Contraloría y elevar un informe anual al Presidente de la República, con copia al Legislativo. Esta Superintendencia es la única de las seis Superintendencias que presenta estos mecanismos de control.

Por su parte, el H. Prestel fue el precursor de novedosos artículos en favor de los Municipios, particularmente de aquéllos que permiten a los Municipios acceder al 20% de las tierras fiscales de producción forestal como concesiones para agrupaciones sociales del lugar y que los Municipios puedan recibir un 25% de la patente de aprovechamiento y de la de desmonte. Este Diputado reconoce que muchos catalogan estos artículos (art. 25 y 38) como poco realistas, pero él confía en que las instituciones ambientalistas refuercen sus actividades en apoyo a los Municipios para que éstos puedan atender las nuevas funciones que se les asigna. (El incumplimiento por parte de los Municipios ocasiona la retención de los recursos financieros generados por la explotación forestal).

En esta fase se mantiene una intensa actividad del G4 pero principalmente de los HH. Roca y Prestel, quienes permanentemente verifican los cambios que se hacen en el Senado y elaboran

contrapropuestas. A nivel del Ejecutivo, el Ministro Moisés Jarmuz le presta una especial atención y acompaña muy de cerca las discusiones del Senado y promueve las reuniones de la Comisión de alto nivel.

Finalmente el proyecto se desempantana

Es un hecho que A. Sánchez de Lozada logró desatascar el proyecto de ley, las razones, según él mismo, fueron: i) tenía mayoría parlamentaria, tenía apoyo de varios senadores, como Luis Lema, Hans Dellien, Gonzalo Quiroga y formó una alianza con el senador condepista Carlos García –dato interesante por cuanto pertenecen a partidos antagónicos, (una vez más la fórmula de la alianza transpartidaria vuelve a surtir efecto); ii) era líder por su imagen, conocimiento del tema de recursos naturales; y iii) ser hermano del Presidente de la República, quien se había empeñado en que se aprobara la Ley Forestal.

En junio, los senadores consideraron que debían concentrarse en aprobar el tema del monto de la patente, puesto que una vez conseguido, el proyecto de ley habría pasado el tramo más difícil, debido a que ese había sido el motivo que ocasionó varias postergaciones. Finalmente, el 3 de julio se aprobó este punto y luego se aprobó en detalle en la Cámara de Senadores.

El factor de desempate: José Luis Camacho, de los empresarios privados

De acuerdo con procedimientos parlamentarios y debido a los cambios de fondo introducidos por los Senadores, correspondía la revisión en la Cámara de Diputados para su consiguiente aprobación o rechazo, pero dado que el contenido del mismo ya estaba acordado con los proyectistas de Diputados (G4), quienes eran, a su vez, líderes por sus partidos del tema en la Cámara Baja, sólo necesitaban un elemento acelerador que precipitara y facilitara las cosas. Este vino desde donde menos se esperaba, de la empresa privada.

El presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y empresario maderero, José L. Camacho, reaccionando a lo aprobado en Senadores, declaró a los medios de comunicación que los parlamentarios tenían una "ignorancia supina" en el tema forestal para tratar la ley.

La indignación, por lo que consideraron un insulto, hizo que el 8 de julio, en la Cámara de Diputados, se aprobara la Ley Forestal en tiempo récord. Los diputados, a iniciativa del H. Kieffer, de ADN, consideraron que la mejor respuesta a las declaraciones de Camacho era la aprobación inmediata de la ley, y de manera casi unánime se cambió el orden del día (estaba en tercer lugar) y empezó considerarse con intervenciones de algunos parlamentarios.

La aprobación

La aprobación se realizó el 11 de julio, por unanimidad de votos de MNR y ADN, y en medio de algunas reacciones de parlamentarios del MNR, MIR y CONDEPA, que, pese a presentar sus observaciones, decidieron respaldar la ley como un acto de repudio a las declaraciones del presidente de los empresarios privados. Inclusive, algunos parlamentarios promadereros tuvieron que votar a favor de la aprobación de la ley o se salieron silenciosamente de la sala en el momento de votar, según lo manifestado por la H. Roca.

Los HH. Carlos García (CONDEPA) y Arturo Liebers (MIR) cuestionaron el valor de la patente, considerado bajo, mas aún tomando en cuenta que en la práctica ascendería a \$us 0.7, ya que el proyecto estableció que las áreas no aprovechables delimitadas por el plan de manejo están exentas de patentes hasta un máximo del 30% del área total concedida.

Sobre el mismo tema, pero desde otra perspectiva, el H. Mario Barberí (MNR), conocido por su afinidad con el sector maderero, afirmó que no se debían decir medias verdades por-

que, en los hechos, los madereros pagarían \$us 20 por ha y no \$us 1 como se quería hacer ver, debido a la rotación (de 20 años) que se debe aplicar en la explotación.

El 12 de julio, el Ejecutivo promulga la Ley Forestal con el número 1700, firmada por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y su gabinete.

Reacciones

El entonces Presidente de la República manifestó estar satisfecho por la aprobación ya que era un requisito para la realización de la Cumbre Hemisférica de Mandatarios (en Santa Cruz, diciembre de 1996). Luego, el Ministro de Desarrollo Sostenible, Moisés Jarmuz, señaló que existía preocupación del gobierno como anfitrión de la Cumbre Hemisférica de Desarrollo Sostenible porque Bolivia no cuenta con una Ley Forestal para este evento y que “la aprobación en el Senado evitó esa vergüenza”, puesto que Bolivia había hecho la propuesta de incluir en la Agenda de la Cumbre la protección a los bosques.

Los Diputados proyectistas indicaron que no estaban de acuerdo con los superpoderes de la Superintendencia Forestal (SF); la H. Roca mostró su desacuerdo con que la Superintendencia Forestal estuviera ubicada en La Paz y con que se hubieran otorgado demasiadas atribuciones.

Por su parte, José L. Camacho, presidente de la Confederación de Empresarios Privados, encontró desmesurada la patente de un dólar y declaró textualmente: “La historia y los hechos futuros nos darán la razón”. Además, recordó que las conversaciones se iniciaron hace años con el apoyo de organismos internacionales que mostraban una tendencia “menos incisiva en el aspecto impositivo”.

Es interesante destacar que en agosto de 1996, el H. Prestel es nombrado Presidente de la Cámara de Diputados, debiendo haber influido en este nombramiento su actuación en el tratamiento de la Ley Forestal.

1.8 Etapa 8: Elaboración y presentación del reglamento (agosto de 1996-diciembre de 1996)

Una vez aprobada la ley por ambas Cámaras, se inició la redacción del reglamento, a cargo del Poder Ejecutivo con la participación de BOLFOR y, en menor medida, del Plan de Acción Forestal de la FAO. Se sostuvieron varias reuniones/talleres con actores vinculados a la temática (LIDEMA, CNF, CIDOB, Cooperación Internacional y expertos individuales).

El Ministro de Desarrollo Sostenible, Moisés Jarmuz, dio un apoyo directo para acelerar la promulgación de los reglamentos e hizo el seguimiento a las distintas versiones que fueron saliendo.

En los hechos, buena parte de la responsabilidad estuvo a cargo de técnicos de BOLFOR, quienes redactaron la mayor parte de la versión final. La Secretaría y Subsecretaría de Recursos Naturales tuvo escasa participación, prueba de ello fue que cuando los autores realizaron la entrevista al Subsecretario, el día 24 de diciembre, él no sabía que el reglamento ya había sido promulgado el 21 de diciembre de 1996 por Decreto Supremo No. 24453.