



El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996

Iciar Pavez Lizarraga
Alan Bojanic Helbingen

El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996

*Iciar Pavez Lizarraga
Alan Bojanic Helbingen*

*Centro Internacional de Investigaciones Forestales - CIFOR
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA
Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria - TIERRA
Programa Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana - PROMAB*

Enero, 1998

© CIFOR / CEDLA / TIERRA / PROMAB
© Iciar Pavez Lizarraga, Alan Bojanic Helbingen
D.L.: 4-1-30-98

Producción: CID
Pasaje Jáuregui N° 2248
Teléfono 311708/Fax.: 321713
Casilla Postal: 5097, La Paz, Bolivia
E Mail: plural@caoba.entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Indice

Glosario de acrónimos	9
Prólogo	13
Introducción	17
I. Aspectos de contexto	25
1. Rasgos principales del país	25
2. El sector forestal en Bolivia	26
3. Evolución del marco institucional forestal	29
4. Las reglas del juego: Procedimientos y mecanismos parlamentarios	33
5. Los temas de conflicto	36
6. Aspectos fundamentales de la Ley de 1974 y de la Ley de 1996	38
II. Los actores, sus agendas, estrategias y balance de resultados	47
1. Los partidos políticos y el grupo de los 4 (G4) ..	48
2. Empresarios madereros (CNF)	56

3. Las organizaciones ambientalistas	61
4. Indígenas del oriente (CIDOB)	66
5. El Poder Ejecutivo (sector forestal-La SNRNMA)	72
6. La cooperación internacional (vinculada con la Ley Forestal)	78
7. Los informales (motosierristas y “piratas”)	84
8. Los agricultores y los colonos	86
9. Comités Cívicos y Municipios	88
10. El rol de los medios de comunicación	92
III. Historiación del proceso de elaboración del proyecto de Ley: descripción de las etapas cubiertas	95
1. Las ocho etapas del proceso	96
IV. Evaluación del proceso y lecciones	131
1. Balance de resultados para los actores	131
2. Factores externos e internos que influyeron en el proceso de tratamiento de la ley	137
3. La investigación en políticas públicas	140
4. Aspectos positivos, falencias y perspectivas de la nueva ley	143
5. Lecciones y conclusiones	146
Referencias y documentos producidos en relación con la elaboración de la Ley Forestal	151

LISTA DE CUADROS, GRAFICOS Y MAPAS

Cuadro No. 1	Indicadores de desempeño del sector forestal de Bolivia: 1991-1996 (En millones de \$us)	29
Cuadro No. 2	Temas de conflicto y propuestas alternativas de los principales actores	37
Cuadro No. 3	Principales diferencias entre la Ley del 74 y la del 96	39
Cuadro No. 4	Resumen de resultados para principales actores	132
Gráfico No. 1	Marco Institucional para la implementación de la Ley Forestal	32
Gráfico No. 2	Ciclo de aprobación de un Proyecto de Ley	35
Gráfico No. 3	Elaboración de la Ley Forestal: hitos importantes	49
Mapa No. 1	Mapa Forestal de Bolivia	27

Glosario de acrónimos

ADN:	Acción Democrática Nacionalista (Partido político)
ASE:	Asociación Sucrense de Ecología
ASEO:	Asociación Ecológica del Oriente
BM:	Banco Mundial
BOLFOR:	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
CADEX:	Cámara Departamental de Exportadores
CAO:	Cámara Agropecuaria del Oriente
CDF:	Centro de Desarrollo Forestal (vigente hasta antes de la nueva Ley)
CFB:	Cámara Forestal del Beni
CEJIS:	Centro de Estudios Jurídicos y de Investigación Social
CEDLA:	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEDOIN:	Centro de Documentación e Información Nacional
CEDPA:	Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales
CIDDEBENI:	Centro de Información y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDOB:	Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano
CIFOR:	Centro Internacional de Investigaciones Forestales

CITES:	Convenio Internacional para la Protección de Especies Amenazadas de la Vida Silvestre
CNF:	Cámara Nacional Forestal
CNUMAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COMARENA:	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados
CONDEPA:	Conciencia de Patria (Partido político)
CSUTCB:	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
ETAP:	Proyecto de Asistencia Técnica para el Medio Ambiente
FAO:	Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas
FOBOMADE:	Foro Boliviano para el Medio Ambiente y el Desarrollo
FONAMA:	Fondo Nacional del Medio Ambiente
FODEMA:	Foro Departamental de Medio Ambiente
GRAMA:	Grupo de Reflexión y Acción sobre Medio Ambiente
ILDIS:	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INRA:	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LIDEMA:	Liga de Defensa del Medio Ambiente
MNR:	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Partido político)
MIR:	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (Partido político)
MBL:	Movimiento Bolivia Libre (Partido político)
MDE:	Ministerio de Desarrollo Económico
MDSMA:	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
PAAB:	Plan de Acción Ambiental Bolivia
PAFN:	Plan de Acción Forestal (Proyecto FAO)
PRODENA:	Prodefensa de la Naturaleza

SENMA:	Secretaría Nacional del Medio Ambiente
SERFOR:	Servicio Forestal
SIRENARE:	Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SNAG:	Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería
SNRNMA:	Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente
SOBE:	Sociedad Boliviana de Ecología
SOPE:	Sociedad Potosina de Ecología
SWEDFOREST:	Consultora forestal sueca
TIERRA:	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
UCS:	Unión Cívica Solidaridad (Partido político)

Prólogo

¿Quién debería ser el dueño de los bosques de Bolivia, que cubren casi la mitad del territorio nacional?

¿Qué medidas se deberían tomar para protegerlos?

¿Qué derechos tienen los pueblos indígenas sobre los recursos en sus tierras ancestrales?

¿Cómo se puede asegurar que el gobierno capte una buena parte de las rentas generadas por la producción de madera, sin desincentivar esa misma producción?

Estas fueron algunas de las preguntas claves en los debates alrededor de la promulgación de una nueva Ley Forestal para Bolivia que duraron desde antes de 1991 hasta la aprobación de la ley y su reglamento en 1996. Fue uno de los debates más cálidos y controvertidos de los últimos años en la política boliviana, lleno de acusaciones, agendas ocultas, tácticas dilatorias, propaganda falsa, negociaciones fracasadas y suspenso, durante el cual muchos dudaron si acaso algún día podría llegar a feliz término. Pero después de todo eso, y más, las instituciones políticas bolivianas comprobaron ser capaces de producir una nueva ley, que si bien no llegó a satisfacer a todos, buscó encontrar un camino medio entre los diferentes intereses enfrentados.

Ahora, con este ejemplar trabajo de Alan Bojanic e Iciar Pavez, por primera vez el público boliviano tiene la posibilidad

de ver desde adentro el proceso de formulación de la nueva Ley Forestal. Gracias a su investigación minuciosa, ahora todos podemos conocer que buscaban los empresarios madereros, partidos políticos, ambientalistas, indígenas, agencias internacionales, ministerios y comités cívicos en la Ley Forestal, qué estrategias y tácticas utilizaron para empujar sus agendas y cuáles de sus metas alcanzaron al final. Vemos la política cómo es, con todas sus alianzas de conveniencia, pequeños dramas y sorpresas e intereses poderosos detrás, pero también que a veces la democracia puede funcionar, y que todavía hay posibilidades de concertar entre esos intereses aún en temas tan polémicos como el forestal.

Para los profesionales del sector forestal, quienes suelen querer separar lo "técnico" de la "política", este estudio da fe de los límites de esa visión. Cuando se trata de repartir recursos valiosos —como son los bosques—, fijar niveles de impuestos, otorgar o quitar autoridad a diferentes grupos y establecer normas coercitivas que limitan la acción de ciertas empresas, todo lo técnico se vuelve político, y todos los políticos buscan argumentos técnicos para legimitar sus posiciones. Los estudios técnicos siempre enriquecen y aportan al debate, pero inevitablemente tiene un trasfondo político, y al fin del día se utilizan para justificar los intereses de unos u otros.

La transparencia constituye un elemento esencial de cualquier democracia verdadera. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer cómo sus representantes toman sus decisiones y con base en que han definido las políticas. Indudablemente, este libro representa un gran aporte en ese sentido, y esperamos que será seguido por otros sobre temas igualmente importantes como la Ley de Capitalización, la nueva Ley de Reforma Agraria y los planes para los corredores de exportación. Pero con los derechos siempre vienen deberes, y también es nuestra responsabilidad como ciudadanos informarnos sobre los procesos políticos y aportar a los debates que nos conciernen a todos. Nuevamente, este trabajo nos da herramientas para ello.

En el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales (CIFOR) en Bogor, Indonesia, nos sentimos muy orgullosos de haber contribuido, en forma modesta, en la realización de este estudio, en colaboración con el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y el Taller de Iniciativas en Estudios Rurales, Reforma Agraria (TIERRA), y el Programa Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana (PROMAB). Este estudio forma parte de un esfuerzo más amplio para analizar los procesos recientes relacionados con la formulación de nuevas leyes forestales en Bolivia, Camerún, Costa Rica e Indonesia. Dicho esfuerzo nos permitirá entender mejor lo que hay detrás de las tendencias mundiales actuales en cuanto a políticas relacionadas a los bosques tropicales, las oportunidades que existen para reformas que ayuden a manejar los bosques de forma sostenible y aprovechar mejor los recursos forestales y cómo nosotros como investigadores podamos incidir en los procesos de toma de decisiones. Queremos agradecer a los autores de este libro por haber superado ampliamente nuestras expectativas para este trabajo, a todos los que les ayudaron durante la investigación, y a las personas entrevistadas por compartir valiosa información para la elaboración de este trabajo.

David Kaimowitz
CIFOR

Introducción

“Para explicar un fenómeno hay que conocer los intereses en juego”

M. Weber

La elaboración del proyecto de la Ley Forestal de Bolivia, aprobado en julio de 1996, formó parte de un largo proceso social, en el que intervinieron múltiples actores, cada uno con demandas específicas, lo cual dio lugar a confrontaciones de toda índole, al manejo de agendas ocultas, a presiones y “lobbying”, a la búsqueda de alianzas y, en definitiva, a tratar de imponer sus intereses que, de alguna manera reflejaron los dilemas de la agenda global sobre conservación vs. crecimiento económico, derechos indígenas vs. empresariales, acceso de las comunidades rurales a recursos del bosque y otras controversias del debate mundial.

Las confrontaciones, que tuvieron como escenario principal el parlamento y representaron un impresionante despliegue de todo tipo de recursos, captaron la atención nacional por más de cuatro años. Pocos procesos de elaboración de una ley, despertaron tanto interés social como el evidenciado en la Ley Forestal No. 1700.

Este trabajo pretende recoger los detalles del proceso y rescatar las lecciones más importantes de esta experiencia.

En este sentido, el presente documento constituye una investigación sobre formulación de políticas públicas, a partir del análisis del proceso social de elaboración de esta ley forestal, interpretándose la ley como el instrumento jurídico de cristalización

de la política nacional forestal. Es decir, del instrumento legal de respuesta a la necesidad de contar con el marco normativo para el aprovechamiento de los recursos forestales en el país.

En el caso boliviano, no hubo un documento oficial de partida o lineamientos básicos que pudiesen haber sido considerados como “la política forestal nacional”¹; sin embargo, en el proceso de elaboración de la nueva ley, estos elementos fueron definiéndose de una manera altamente participativa con el concurso de legisladores, los decisores en políticas y grupos de la sociedad civil.

Mediante este estudio en políticas se pretende identificar las lecciones más importantes del proceso desde el punto de vista de los elementos positivos y negativos, marcado por su alto costo en tiempo, en confrontaciones, consensos parciales, “tiras y aflojas”, viajes de “lobbying”, reuniones, seminarios, elaboración de documentos de propuestas, etc.

Este trabajo trata de recoger las distintas iniciativas y, particularmente, reconocer los aportes de la investigación en políticas públicas sobre la mecánica del tratamiento del proyecto y los contenidos en sí. Se identifican los temas del debate en materia de política forestal, los factores que afectan la generación de políticas sectoriales y el rol de la investigación en políticas y de la asistencia técnica en la formulación de políticas.

El documento está organizado en cuatro capítulos. El primero proporciona al lector la información básica sobre el *contexto* nacional, sectorial y legal. Este último incluye los aspectos procedimentales del legislativo para la dictación de leyes. En este capítulo se presentan también los temas que guiaron el conflicto y las alternativas que cada grupo o actor principal perseguía.

1 La mayor referencia previa era la reacción a la antigua Ley Forestal de 1974, que fue considerada como obsoleta y causante de muchos de los males del sector.

El segundo capítulo, presenta a los 10 actores² más importantes del proceso, describe sus características, las agendas o demandas que cada actor quería conseguir con la ley, la forma en que actuaron para lograr sus propósitos (estrategias) y se hace un balance de aquello que pudieron plasmar en la ley y de lo que no les fue posible.

En el tercer capítulo, se hace una historiación del proceso de elaboración de la ley en función de etapas o hitos históricos por los que transcurrió la ley. Como punto de partida, se tomaron los problemas generados por la anterior Ley de 1974, y luego se identificaron las condiciones que propiciaron el inicio de las gestiones para preparar el proyecto de ley. En este recuento se han tomado como referencia los hitos más importante o los puntos de inflexión en que el tratamiento se paralizó o aceleró. El propósito de esta sección es la de dar una visión de todo el proceso a través de la descripción de sucesos, del tejido social, de los factores de aceleración y retroceso y de otros elementos que influenciaron los eventos principales.

En el cuarto y último capítulo, se efectúa una evaluación de todo el proceso, haciendo un balance de los resultados logrados por cada grupo. Este capítulo, identifica los factores externos que afectaron en el ritmo de tratamiento de la ley y de aquéllos que explicarían cómo la ley llega a aprobarse y el rol de la investigación en políticas públicas como insumo de la ley. Finalmente, se extraen las lecciones y conclusiones más importantes para futuros procesos de legislación.

El presente trabajo se inscribe en los esfuerzos del CIFOR de trabajar conjuntamente con instituciones bolivianas, para conocer mejor la realidad del sector forestal y poder proveer nuevos insumos para la formulación de políticas públicas. Otros estudios

2 Para los fines de este documento se entiende por actor a un grupo de personas o instituciones con un interés u objetivo común que buscaba incluir en la ley una determinada posición o agenda.

de casos similares se realizaron paralelamente en Camerún, Costa Rica e Indonesia. En Bolivia, este estudio forma parte de un esfuerzo mayor de análisis y formulación de propuestas sobre la temática forestal boliviana de una agrupación de instituciones que incluye al CIFOR con base en Indonesia, al Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y al Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA), quienes se encuentran desarrollando un estudio más amplio sobre las influencias de las políticas económicas, el crecimiento de los mercados y los cambios demográficos en la deforestación y degradación forestal de los bosques de las tierras bajas de Bolivia.

Aspectos metodológicos

Este análisis del proceso de formulación de la Ley Forestal en Bolivia cubre fundamentalmente el período 1991-1996 y ha buscado reconocer la actuación de distintos actores. Tiene como instrumentos metodológicos a los siguientes: a) las entrevistas; b) la revisión y análisis de recortes de prensa, y documentación sobre el tema generada por los actores e institutos de investigación; y, c) la experiencia de los autores como participantes del proceso. A continuación se detalla el proceso metodológico empleado en cada uno de estos temas:

a) Las entrevistas a los actores

Se elaboró una lista de unas 10 personas que los autores consideraron clave a nivel de todo el proceso, y a ellos se les consultó sobre nombres de otras personas e instituciones que participaron. Este ejercicio permitió confeccionar una lista de 57 personas y 24 instituciones. Esta lista fue depurada para agregar instituciones, como en el caso de las ONGs. Así también se excluyeron

algunos nombres de actores menos relevantes. La lista definitiva constó de 46 nombres de personas de 20 organizaciones (ver página siguiente). De esta lista *se entrevistaron a 43 personas claves e informantes de primera mano*.

Las entrevistas se realizaron desde el mes de noviembre de 1996 hasta el mes de enero de 1997, en las ciudades de La Paz, Trinidad y Santa Cruz, que es donde se ubican las instituciones que más tuvieron o tienen que ver con la temática forestal y con el proyecto de ley.

Se preparó un cuestionario base con preguntas semiabiertas, que fue usado de manera referencial puesto que la entrevista tuvo más bien un carácter semiestructurado de acuerdo con los puntos de dominio del entrevistado, quien hacía una historiación desde la perspectiva de su participación. Así también, para cada entrevista se prepararon con antelación algunas preguntas específicas, basadas en la lectura de artículos de prensa u otros documentos que permitieron conocer cual había sido el rol del entrevistado en el proceso, lo cual permitió priorizar los temas y focalizar la entrevista en el rol del actor y en algunos casos llenar vacíos de la cronología de eventos.

Cada entrevista tuvo una duración promedio de dos horas y en algunos casos hasta de cuatro horas. En ciertas ocasiones, también se realizaron consultas de verificación o complementación de información en forma posterior. La información recolectada en estas entrevistas fue debidamente sistematizada y utilizada en los diferentes capítulos.

**Personas e instituciones entrevistadas
(noviembre 96 a enero 97)**

NOMBRES	CARGO E INSTITUCION	LUGAR DE ENTREVISTA
Alex Arteaga	Diputado MNR	Trinidad
Juan Abuawad	Ex-Presidente CNF	Santa Cruz
Antonio Andaluz	Consultor Jurídico de BOLFOR	La Paz
Jorge Avila	Asesor Jurídico CNF	Trinidad
Jorge Alvarez	Prefectura Santa Cruz	Santa Cruz
Esther Ballerstaed	Ex-gerente de ASEO	Santa Cruz
Federico Bascopé	Coautor Ley de 1974	Santa Cruz
Arturo Bowles	Gerente de la CNF	Santa Cruz
William Cordero	Técnico de BOLFOR	Santa Cruz
Esteban Cardona	Ex-presidente ASEO	Santa Cruz
Guido Capra	Senador MNR	La Paz
Oscar Castillo	Asesor CIDOB	Santa Cruz
Ricardo Cronembold	Ex-asesor Jurídico MDSMA	Santa Cruz
Mario Escalier	Director PAFN-FAO	La Paz
J. Antonio Escalante	Ex-Subsecretario de RR.NN.	La Paz
Ricardo Eguivar	Asesor Cámara de Senadores	La Paz
Alfonso Ferrufino	Diputado MBL	La Paz
Emigdio Flores	Diputado MIR	La Paz
Gonzalo Flores	Oficial de la FAO	La Paz
Luis Goitia	Dir. Aprov. Forest MDSMA	La Paz
Gary Hunniset	Medio Ambiente del Banco Mundial	La Paz
René Ibáñez	Ex-presidente foro de Medio Amb. Beniano	Trinidad
Francisco Kempff	Prefectura Santa Cruz	Santa Cruz
Javier López	Técnico de BOLFOR	La Paz
Richard Mancilla	Técnico de BOLFOR	La Paz
Judith Marinessen	Asesora CEJIS/CIDOB	Santa Cruz
Arturo Moscoso	Embajada de Holanda	La Paz
Tania Melgar	Técnico de CIDBENI	Trinidad
John Nittler	Director de BOLFOR	La Paz
Walter Nuñez	Gerente de la CAO	La Paz
Trond Norheim	Experto forestal-SWEDFOREST	La Paz
Georg Prestel	Diputado MNR	La Paz
Lourdes Parrado	Técnico de BOLFOR	La Paz
Carlos Peláez	Asesor Jurídico LIDEMA	La Paz
Neysa Roca Z.	Diputada ADN	La Paz
Mario Ribera	Consultor FAO/PAFN	La Paz
Antonio Sánchez de Lozada	Senador MNR	La Paz
Ivo Vranjiscan	Asesor CNF	Santa Cruz
Waldo Vargas	Ex-Secretario Nal. de RR.NN.	La Paz
Martin Villarroel	Presidente de FOBOMADE	La Paz
Pablo Yáñez	Ex-presidente Comité Cívico y CDF	Trinidad
Ben Chang	Asesor de FAO/PAFB	La Paz
Michael Yates	Especialista Medio Ambiente-USAID	La Paz

b) Revisión y análisis de artículos de prensa

Utilizando las facilidades del Centro de Documentación e Información Nacional (CEDOIN), se revisaron tres periódicos de circulación nacional (*Presencia, El Diario y La Razón*) desde el año 1991 hasta diciembre de 1996, se fotocopiaron todos los artículos sobre el tema, también se revisaron y emplearon los suplementos “La Razón Forestal” y “El Mundo Forestal” y, parcialmente, ejemplares del periódico *El Deber* de Santa Cruz. Esta información también fue procesada en resúmenes mensuales. Los resultados de la revisión de prensa fueron utilizados en los diversos capítulos pero, sobre todo, en la sección sobre la historiación del proceso.

c) Sistematización de documentación

En las entrevistas individuales e institucionales se solicitó documentación sobre el tema, se reunió material diverso, como correspondencia, informes, publicaciones, documentos de propuestas, revistas, folletos, etc. Dicho material fue posteriormente, organizado y procesado.

d) Involucramiento directo de los autores

Por distintas circunstancias, los autores de este trabajo, estuvieron involucrados en algunas fases del proceso de elaboración de los proyectos de ley forestal, lo cual ayudó a relacionar eventos y aportar con información sobre el proceso.

I. Aspectos de contexto

I. Rasgos principales del país

Una de las características principales de Bolivia, es su baja densidad poblacional (5.7 h/km²), una de las más bajas de América Latina. La población total se estima en unos 7 millones de habitantes, concentrados mayormente en la parte andina, que sólo representa un tercio del territorio nacional. El resto del territorio está conformado por tierras bajas tropicales y subtropicales, mayormente cubiertas de bosques y sabanas de inundación, escasamente pobladas.

El Producto Interno Bruto del país es de alrededor de 5.000 millones de dólares, correspondiendo a un PIB per cápita de \$US 680 (Secretaría de Hacienda 1997). La economía está mayormente basada en el sector primario, con un fuerte componente de producción agropecuaria, de minerales e hidrocarburos. Los productos de exportación son principalmente materias primas con poco valor agregado como el gas natural, minerales (plata, oro, estaño, zinc y otros), o productos agrícolas, como la soya y el café. La industria de la madera y de la castaña también se ha constituido en los últimos años en una importante fuente de generación de divisas.

En cuanto a indicadores sociales, se puede mencionar que un 42% de la población es considerada rural. La expectativa de

vida es de 57 años y las tasas de analfabetismo y de mortalidad infantil son de las más altas de América latina.

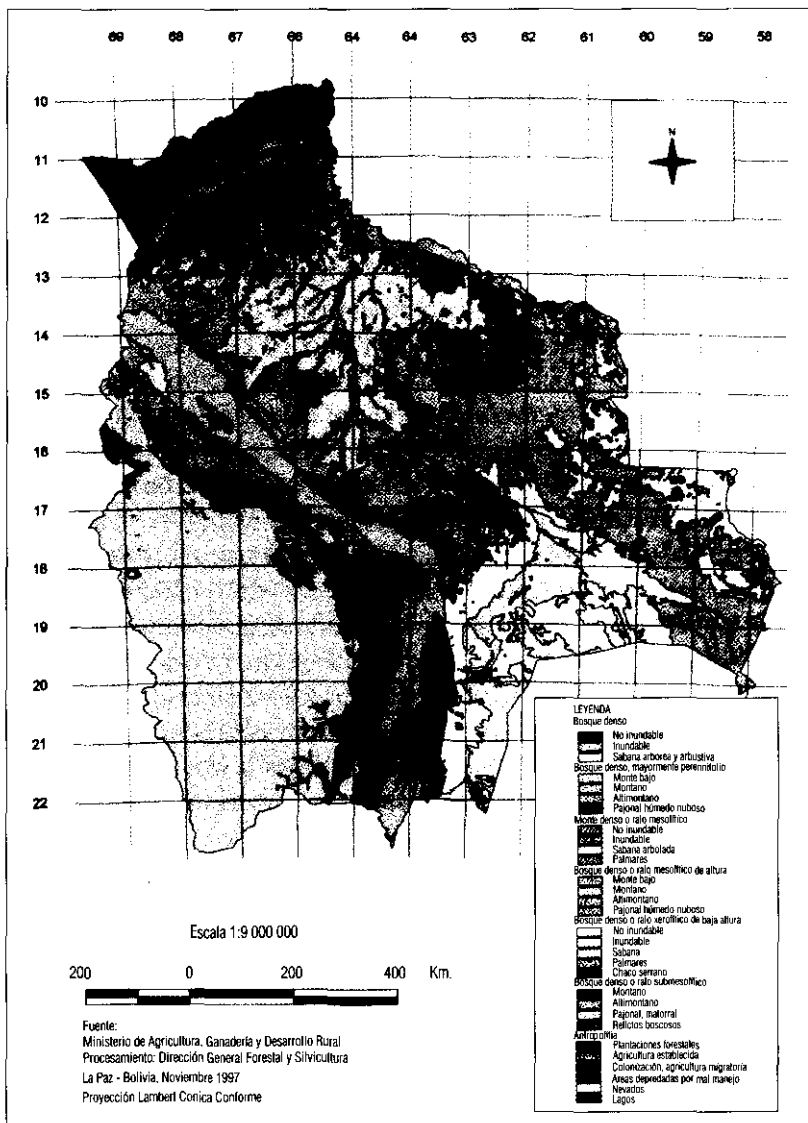
Aunque el país se caracterizó en el pasado por su inestabilidad política y sus frecuentes cambios de gobierno, en los últimos 15 años se ha vivido una relativa estabilidad democrática con distintos partidos políticos que se han alternado en el gobierno.

2. El sector forestal en Bolivia

El país cuenta con tres grandes ecorregiones bien diferenciadas: a) El *altiplano* que se ubica a más de 3.500 msnm, como una planicie entre dos cadenas de montañas y cuya vegetación está mayormente compuesta por especies herbáceas y arbustivas; b) Los *valles interandinos*, con pronunciadas laderas y valles de fondo de río. En esta región, la vegetación se caracteriza por campos cubiertos por gramíneas y algunos bosques templados secos relictos, que han sido fuertemente sometidos al sobrepastoreo y en cuyas parte planas se practica una agricultura intensiva; y c) Los *llanos tropicales y subtropicales*, con amplios bosques naturales que van desde los secos caducifolios del Chaco a los siempreverde de la Amazonia y llanuras de inundación del Beni.

En los llanos tropicales se estima que existen unas 49 millones de hectáreas cubiertas con bosques húmedos perennifolios y ombrofolios, los bosques nubosos (subhogrofiticos de altura), los bosques densos o ralos mesofíticos o tropifitos de baja altitud, los bosques densos o ralos mesofíticos de altura, las sabanas arbustivas con bosques de galería y los bosques densos o ralos xerofíticos de baja altitud y altura. (ver mapa forestal en la siguiente página) (MDSMA 1995).

MAPA NO. 1
Mapa Forestal de Bolivia



Se calcula que los bosques de Bolivia contendrían alrededor de 1.412 millones de metros cúbicos de madera en pie. El volumen potencial aprovechable, comercialmente dependiendo del bosque, varía de 3 a 30 m³/ha, aunque escasamente se aprovecha por los altos costos de transporte de las maderas secundarias. Hasta la fecha, el aprovechamiento ha sido mayormente selectivo con base en cinco especies: la mara (*Swietenia macrophylla*) el cedro (*Cedrela spp.*), el ochoo (*Ura crepitans*), palo maría (*Calophyllum sp.*), y el roble (*Amburana cearensis*), que representan más del 60% de la madera extraída (López 1996). En cuanto a los volúmenes extraídos, estos se sitúan en el orden de los 450.000 m³/año, provenientes en un 80% de tan sólo 10 especies.

Hasta la aprobación de la nueva ley, la modalidad más común de aprovechamiento era mediante áreas de corte de corto y mediano plazo, habiendo más de 22 millones de hectáreas bajo contrato con unas 180 empresas beneficiarias. A la fecha de conclusión de este estudio, unas 85 empresas, cubriendo 6.5 millones de hectáreas, se habían adecuado al nuevo régimen de la Ley Forestal bajo la modalidad de concesiones (CNF 1997).

Cabe señalar que sólo el 30% de los 22 millones de ha se encontraban en bosques de producción permanente (el resto de las áreas de corte estaban superpuestas sobre tierras agrícolas o ganaderas), situación que se espera revertir con la nueva ley.

En el Cuadro No. 1 se muestra la evolución del PIB forestal, la producción y las exportaciones de madera en los últimos 6 años. Con relación a productos no maderables, es importante destacar que, en 1996, cerca de 30 millones de dólares fueron obtenidos con las exportaciones de la nuez de Brasil o castaña (*Bertoletia excelsa*) también los palmitos (*Euterpe precatoria*) han visto incrementado su valor de exportaciones en cifras superiores a los 6.3 millones de dólares (CNF 1997).

CUADRO No. 1

Indicadores de desempeño del sector forestal de Bolivia: 1991-1996
(En millones de \$us)

INDICADORES	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Participación forestal en el PIB (%)	1.19	1.18	1.16	1.14	1.12	1.35
Valor exportación de madera	48.78	49.89	52.27	82.15	71.95	84.61
Valor exportación de castaña	15.2	13.0	15.2	15.7	18.7	31.6
Volumen de exportación de madera (m ³)	88.81	101.6	92.98	130.0	95.8	126.9

Fuente: INE 1996; CNF, 1997

3. Evolución del marco institucional forestal

En 1974, mediante el Decreto Ley 11686 –Ley General Forestal de la Nación– se creó el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), sobre la base del existente Servicio de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, como la institución estatal responsable de proveer servicios y fiscalizar la actividad forestal. Este Centro tuvo vigencia hasta la aprobación de la nueva ley, su cobertura era nacional y estaba organizado en siete Direcciones Regionales con sus respectivas Subdirecciones Regionales. Su estructura fue modificada en 1984, cuando se realizó la desconcentración de la institución y las direcciones regionales se tornaron departamentales.

Sobre esta institución recayó un gran cúmulo de responsabilidades, a saber:

“Definir, implementar y hacer cumplir la política forestal del país, otorgar derechos de aprovechamiento forestal, fiscalizar el aprovechamiento, ejecutar y coordinar actividades de capacitación e investigación; autorizar, promover y reglamentar la insta-

lación y el funcionamiento de empresas forestales; aplicar medidas que aseguren la reposición de recursos forestales; prevenir, reprimir y sancionar delitos forestales; canalizar y coordinar la asistencia técnica internacional al sector y la ordenación y protección de los bosques de las cuencas hidrográficas” (Ley Forestal, 1974).

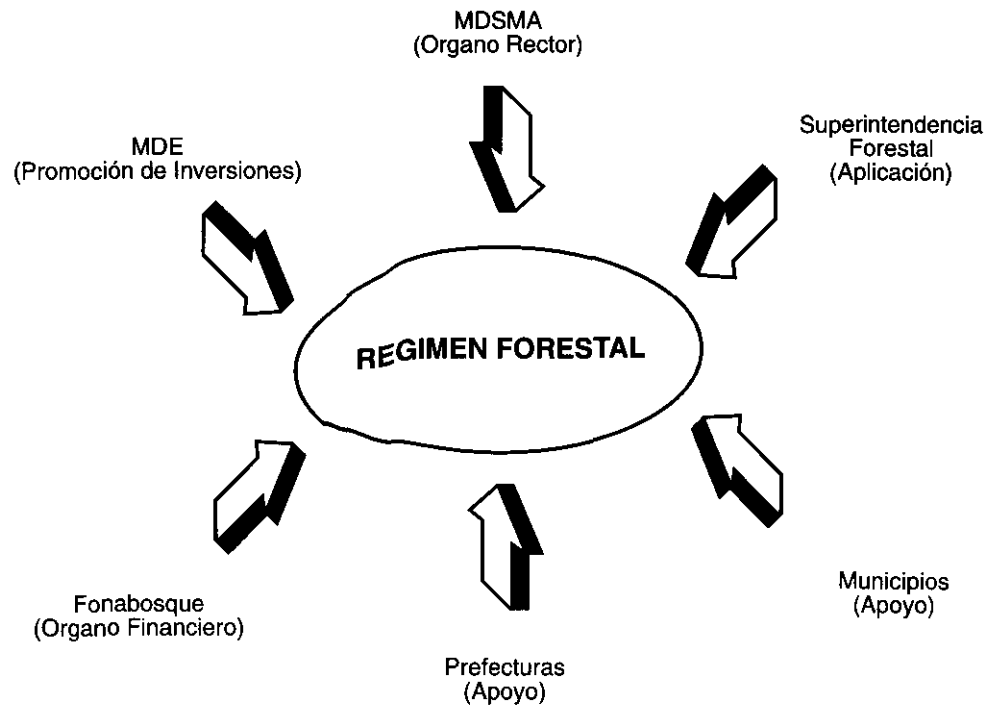
Sin embargo, esta gran cantidad de responsabilidades no pudo ser cubierta con eficiencia principalmente por la reducida capacidad técnica y administrativa. Por otro lado, la dependencia financiera que tenía el CDF de los ingresos generados por los contratos de aprovechamiento, sumada a la superpuesta función técnica, otorgadora de contratos y fiscalizadora, se convirtieron en “caldo de cultivo” de la corrupción que estigmatizó a la institución.

Adicionalmente al poder económico ejercido por los grupos empresariales, la fuerte influencia política partidaria imprimió un carácter inmediatista y altamente inestable no sólo a nivel de las autoridades superiores del CDF sino también del plantel técnico. Esta situación intentó ser subsanada a través de la desconcentración de la institución, como una forma de darle mayor autonomía y cierto aislamiento de la influencia de la política partidista; sin embargo, dada su dependencia administrativa del antiguo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y el hecho de que los directores eran designados políticamente por el propio Ministro, la impermeabilidad partidaria no se consiguió.

En 1989 se creó la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, con tuición sobre el tema de conservación de los bosques. En 1992, esta Subsecretaría se convirtió en la Secretaría General del Medio Ambiente y luego en Secretaría Nacional, dependiente de la Presidencia de la República. Desde esta Secretaría se apoyó la elaboración del primer proyecto de la nueva ley forestal.

En 1993 hubo un cambio que modificó totalmente el escenario institucional vigente en el país: la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo (Ley N^o 1493) estableció un nuevo orden insti-

GRAFICO NO. 1
Marco Institucional para la implementación de la Ley Forestal



Otro cambio importante en la gestión pública fue la promulgación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización y que modificaron el marco institucional y el proceso de toma de decisiones. Con la Ley de Participación Popular, de 1994, se otorgó un nuevo rol a los municipios, dándoles poder de decisión sobre el uso de sus recursos y su fiscalización en sus áreas de jurisdicción. Con la Ley de Descentralización (1995) se otorgó un mayor poder de decisión a las prefecturas departamentales y a las regiones, se transfirieron las antiguas responsabilidades de las Corporaciones de Desarrollo a las prefecturas las que adquirieron la responsabilidad por la gestión del desarrollo en los departamentos.

Como se verá más adelante, este escenario tuvo fuertes implicaciones para el proceso de elaboración de la Ley Forestal ya que significó el ingreso de nuevos actores institucionales, cuyas funciones debían clarificarse y articularse en el marco del régimen forestal que se proponía (ver Gráfico No. 1).

Aunque se encuentra fuera del período de nuestro análisis, cabe señalar que, en septiembre de 1997, el Poder Ejecutivo fue objeto de una nueva reestructuración. Mediante la Ley N^o 1788, las Secretarías se convirtieron en Viceministerios, y algunas de ellas ascendieron al rango de Ministerio; es el caso de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que volvió a convertirse en Ministerio, esta vez de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. El cambio más importante que atañe a este estudio es que la Secretaría de Recursos Naturales que dependía del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente fue traspasada como Viceministerio de Explotación Integral de Recursos Naturales al Ministerio de Agricultura.

4. Las reglas del juego: Procedimientos y mecanismos parlamentarios

Con el fin de entender la mecánica bajo la cual se trató la Ley Forestal, en esta sección se explica brevemente el marco de

las instancias y procedimientos del Estado, particularmente del Poder Legislativo.

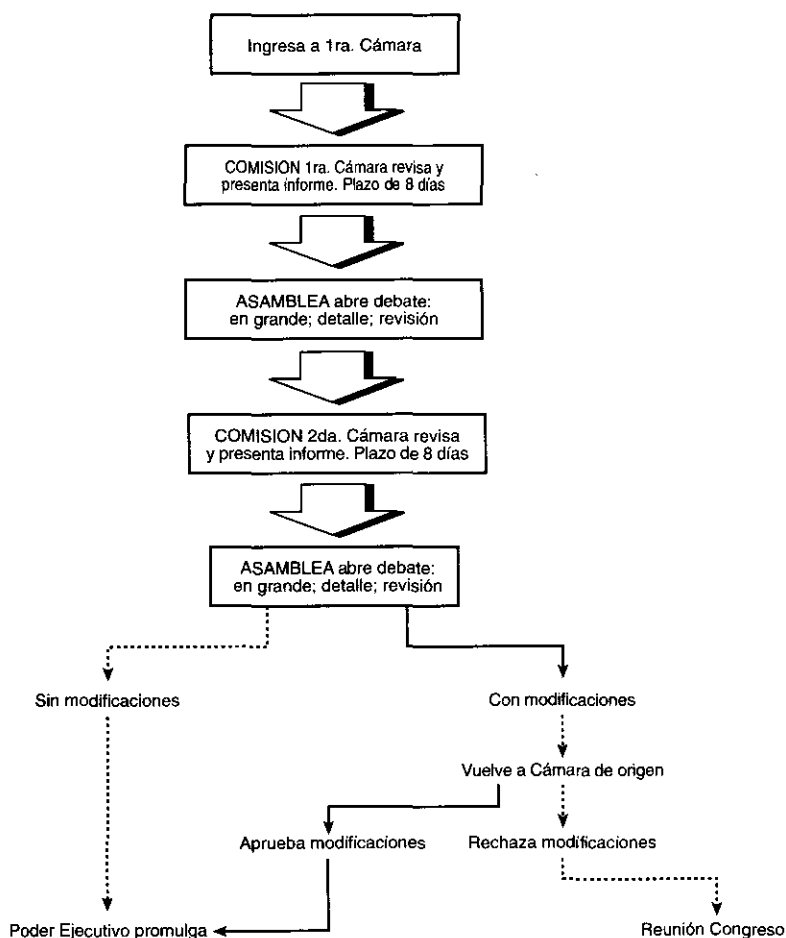
En Bolivia, el Poder Legislativo tiene como responsabilidad principal, dictar, abrogar, modificar e interpretar leyes (art. 59 de la Constitución Política del Estado). Está compuesto por dos Cámaras: la Cámara Alta o Senado, en la cual participan 27 delegados, tres por cada uno de los 9 Departamentos, de los cuales dos representan al partido político que recibe mayor votación en las elecciones generales, y uno al segundo; y la Cámara Baja o de Diputados, integrada por 130 miembros de los nueve Departamentos.

Para ser sancionada en el Congreso, toda ley requiere seguir los siguientes pasos:

- a) Cualquier ley puede originarse en cualquiera de las dos Cámaras, a proposición de uno o más de sus miembros, generalmente mediante el trabajo previo de una Comisión de Diputados o Senadores que prepara un borrador de proyecto que luego con un informe es presentado en su respectiva Cámara de origen (art. 71 CPE).
- b) La asamblea de la Cámara de origen toma conocimiento en plenario y el proyecto pasa por tres instancias de debate, la de aprobación en grande, en detalle y revisión. Aprobación en grande es cuando se está de acuerdo con el espíritu del proyecto pero no con la forma de redacción; en detalle es cuando se aprueban modificaciones a la redacción de los artículos; y en revisión es cuando la otra Cámara aprueba la revisión.
- c) Una vez que el proyecto ha sido aprobado en su Cámara de origen en estas tres instancias, pasa a revisión de la otra Cámara, iniciándose un trámite parecido al trabajo de la anterior Cámara, es decir, una Comisión la revisa, emite un informe ante el plenario, se abre el debate y ahí se dan dos alternativas: si el proyecto no tiene observaciones de fondo se aprueba tal cual y el proyecto se

convierte en ley, o, por el contrario, si la Cámara revisora efectúa modificaciones de fondo, el proyecto debe bajar a su Cámara de origen para que esta apruebe la modificaciones hechas por la otra Cámara.

GRAFICO NO. 2
Ciclo de aprobación de un Proyecto de Ley



- d) Si la Cámara de origen no está de acuerdo con las modificaciones, se debe convocar al Congreso (reunión conjunta de ambas Cámaras) para que apruebe la ley.
- e) Finalmente, una vez aprobada la ley por el Poder Legislativo, ésta pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación como ley de la República.

En el caso de la Ley Forestal, el proceso de elaboración y aprobación duró cuatro años, durante los cuales se presentaron siete versiones en la Cámara Baja y al menos tres en la Cámara Alta. Esta ley se originó en la Cámara de Diputados; luego pasó al Senado, donde se hicieron modificaciones de fondo, debido a acuerdos entre Senadores y Diputados claves. Cuando el proyecto volvió a la Cámara de Diputados, las modificaciones fueron aprobadas sin que se hubiese tenido que recurrir a la instancia del Congreso. Cuando un proyecto tiene que ser tratado en el Congreso, es poco probable lograr su aprobación debido a la dificultad de conciliar ambas Cámaras.

5. Los temas de conflicto

En gran medida, la demora en el tratamiento de esta ley se debió a la dificultad de armonizar distintos intereses y puntos de vista de los muchos actores que se veían afectados por la misma; más específicamente, en el Cuadro No. 2, sintéticamente se presentan los puntos de conflicto en relación a la demandas de los principales grupos de interés que guiaron el debate a lo largo del proceso:

CUADRO No. 2
**Temas de conflicto y propuestas alternativas
 de los principales actores**

TEMA DE CONFLICTO	PROPUESTA DE AMBIENTALISTAS	PROPUESTA DE EMPRESARIOS	PROPUESTA DE ORGANISMOS DEL ESTADO ³
Tenencia de la tierra forestal	Concesión de largo plazo	Adjudicación (Propiedad privada)	Concesión de largo plazo
Monto de la patente	Mas de \$us 1 por ha	0.30-0.40 \$us/ha	Ambiguo, salvo COMARENA (\$us 1)
Participación en la toma de decisiones	Alta participación social y excluir a Empresarios de SERFOR	Tener participación en directorio del organismo sectorial	Participación igualitaria Estado y sociedad civil
Marco institucional	Servicio Forestal con mecanismos de control social	Servicio Forestal con participación empresarial	Superintendencia y prefecturas en el marco de descentralización
Mecanismos de fiscalización	Control municipal y departamental	Los menos posibles	Superintendencia y municipios
Clasificación de tierras	Por vocación productiva	Según valor del bosque	Por ecoregiones
Exportación en troncos	Prohibir	A favor	Primero en contra luego a favor
Tierras comunitarias	Conceder	Primero oposición luego no objeción	A favor
Tierras agrícolas de uso forestal	Dar incentivos para uso forestal de áreas agrícolas	Uniformidad de derechos entre tierras agrícolas y forestales	Evitar superposiciones autorizando uso forestal en propiedades agrícolas
Asignación valor de patente	Alto, para regiones y fines de conservación	No hubo propuesta concreta	Variable
Tamaño de concesión	Límite de 20.000 ha	No limitar	No limitar aunque hubo propuestas de tamaño

3 Como se mencionará más adelante, la posición del Estado y del Ejecutivo, en particular, sufrió muchas modificaciones y fue poco consistente. Este Cuadro señala fundamentalmente las últimas opiniones de funcionarios de gobierno y parlamentarios.

6. Aspectos fundamentales de la Ley de 1974 y de la Ley de 1996

La nueva Ley Forestal (No. 1700) introduce cambios fundamentales en la normatividad para la gestión de los recursos forestales puesto que, entre los aspectos más importantes, elimina la otorgación de áreas de corte por períodos de corto plazo, por concesiones de 40 años con un enfoque a la explotación planificada de largo plazo; cambia el régimen impositivo del pago por volumen extraído a una patente por extensión de la concesión. En el marco institucional, se reemplaza al Centro de Desarrollo Forestal por la Superintendencia Forestal; las prefecturas y los municipios se convierten en receptores de los recursos generados por el aprovechamiento forestal (35 y 25%, respectivamente).

En el Cuadro No. 3 se hace una revisión de los cambios principales que se destacan en la nueva ley respecto a la promulgada en 1974; se incorpora, en la comparación, el contenido del proyecto de ley que fue aprobado en Diputados en 1994 con la finalidad de que el lector conozca los cambios que se introdujeron en y durante el proceso de discusión de la mencionada ley.

Principales diferencias entre la Ley del 74 y la del 96

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
Marco institucional	<p>Se crea: El Centro de Desarrollo Forestal como organismo técnico, administrativo, regulador y fiscalizador.</p> <p>El Directorio y Consejo Consultivo para apoyar al CDF, con representantes de diversos Ministerios y de la Cámara Forestal.</p> <p>El Fondo Forestal de la Nación como órgano financiero (nunca funcionó).</p> <p>La Guardia Forestal de la Nación —creada en 1969— pasa a depender del CDF.</p>	<p>Se crea el Servicio Forestal del Estado (SERFOR), dependiente del MDSMA. Con órganos desconcentrados a nivel departamental y municipal. Consta de un directorio que constituye el máximo nivel de decisión en su área de jurisdicción.</p> <p>Los recursos para el funcionamiento del SERFOR serán cubiertos por el TGM.</p> <p>Se crea el Consejo Nacional Forestal como órgano de consulta, coordinación y participación, estará integrado por representantes de organizaciones públicas y privadas, indígenas, campesinas de productores y relacionadas al medio ambiente.</p>	<p>MDSMA como órgano rector. Superintendencia Forestal como órgano regulador.</p> <p>Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).</p> <p>Fondo de Desarrollo Forestal como organismo financiero.</p> <p>Prefecturas y Municipios.</p> <p>Además, se contratará los servicios de auditoras ambientales nacionales o extranjeras.</p>
Investigación forestal	El Centro de Desarrollo Forestal conducirá a través de su organismo especializado la investigación forestal.	No se especifica.	Las Prefecturas serán encargadas de formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en investigación y extensión técnico-científica en el campo forestal y de la agroforestería.

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
Regímenes forestales y clasificación de tierras forestales	<p>Regímenes forestal de protección y de producción.</p> <p>Clasificación de bosques:</p> <p>I. Bosques clasificados</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bosques permanentes de producción. b) Bosques permanentes de protección. c) Reservas forestales de inmovilización. d) Bosques especiales. e) Bosques de uso múltiple. <p>II. Bosques no clasificados</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bosques fiscales de la nación en terrenos baldíos. b) Bosques no clasificados de dominio privado. 	<p>Regímenes forestales de protección, de producción y de uso múltiple.</p> <p>Clasificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tierras forestales con bosque de protección. b) Tierras forestales con bosques permanentes de producción. c) Tierras forestales de conversión. d) Tierras forestales de uso múltiple. e) Tierras forestales sin bosques o cobertura vegetal. f) Tierras forestales con bosques de inmovilización. 	<p>Clasificación de tierras:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tierras de protección. b) Tierras de producción permanente. c) Tierras con cobertura boscosa apta para diversos usos. d) Tierras de rehabilitación. e) Tierras de inmovilización.
Formas de concederse los recursos forestales	<ul style="list-style-type: none"> a) Contrato de aprovechamiento a corto plazo, por un período máx. de 3 años con autorización del CDF. b) Contrato de aprovechamiento a mediano plazo, de acuerdo al tipo de industria, por un período máx. de diez años, por Decreto Supremo. 	<p>Concesión forestal de bosques de producción en tierras fiscales. Derecho exclusivo de aprovechamiento forestal.</p> <p>Plazo concesiones 40 años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Concesión forestal en tierras fiscales. b) Autorización de aprovechamiento en tierras de propiedad privada. c) Permisos de desmonte.

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
	c) Contrato de aprovechamiento a largo plazo a empresas, corporaciones, cooperativas, asociaciones públicas, privadas o mixtas, por un período no menor de 20 años, por Decreto Supremo. Contratos prorrogables.	Las concesiones son transferibles a terceros previa autorización del MDSMA. Son indivisibles.	Las otorgaciones serán por licitación pública . Plazo concesiones 40 años prorrogables, previa auditoría . Las concesiones son transferibles a terceros con autorización de la Superintendencia, previa auditoría.
Autorizaciones para aprovechamiento	I. Autorizaciones de corte de madera a) Autorización de aprovechamiento único. b) Autorización anual de corte. c) Autorización a corto, mediano y largo plazo. II. Autorizaciones de cosecha de productos forestales secundarios.	a) De aprovechamiento único. b) De aprovechamiento bajo plan de manejo. c) Aprovechamiento de productos forestales secundarios.	Mediante la concesión otorgada por la Superintendencia.
Pueblos indígenas	El CDF es responsable de la protección de las tribus selvícolas del país.	No se especifica.	Se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen. El

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
	<p>El CDF delimitará las áreas del territorio nal. apropiadas para su supervivencia garantizando sus fuentes de caza y pesca.</p> <p>El CDF dará prioridad en la contratación del personal para trabajos en el monte a los grupos selvícolas y seleccionará de ellos personal para Guardas Forestales.</p>		<p>área intervenida anualmente está sujeta al pago de la patente de aprovechamiento forestal mínima. No está sujeto al impuesto predial por las áreas de producción forestal y de protección. Es revocable.</p> <p>No requiere autorización previa el derecho al uso tradicional y doméstico, con fines de subsistencia, de los recursos forestales por parte de las poblaciones rurales en las áreas que ocupan, así como de los pueblos indígenas dentro de sus áreas forestales comunitarias de origen.</p>
Gravámenes	<p>Derechos de monte son el precio estipulado por el aprovechamiento de los bosques, para la madera están referidos al M3 en rolas y para productos forestales secundarios al Kg. o unidad.</p> <p>El CDF llevará una estadística oficial de precios de venta de madera aserrada y de los productos</p>	<p>Derecho de monte: pago anual sobre el total de las hectáreas otorgadas.</p> <p>Regalía maderera: pago anual a los departamentos productores a través de las Corporaciones de Desarrollo sobre el total de las hectáreas otorgadas.</p>	<p>Patente de aprovechamiento forestal: calculado sobre el área aprovechable de la concesión. Será establecido mediante licitación, sobre la base mínima del equivalente a 1 \$us por Ha y anualmente.</p> <p>La patente de aprovechamiento de castaña, goma, palmito y si-</p>

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
	forestales secundarios, que servirá como base para la fijación de los derechos de monte anuales.		<p>milares es igual al 30% del monto de la patente mínima.</p> <p>Patente de desmonte: es el derecho por los permisos de desmonte; es equivalente a 15 veces el valor de la patente mínima y el pago equivalente al 15% del valor de la madera aprovechada en estado primario.</p> <p>El desmonte de hasta 5 Has en tierras aptas para actividades agropecuarias está exento de patente.</p>
Distribución de las recaudaciones	<p>a) El 75% de los derechos de monte para el CDF.</p> <p>b) El 25% restante para el Tesoro General de la Nación.</p> <p>El CDF recibirá además los ingresos por:</p> <p>c) Aprovechamientos ejecutados por el CDF.</p> <p>d) Ventas de plantas y semillas forestales.</p> <p>e) Sanciones por infracciones.</p>	<p>Por concepto de Derecho de monte:</p> <p>a) 60% destinado al Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA).</p> <p>b) 40% destinado al Tesoro General de la Nación (TGN).</p>	<p>Las patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte:</p> <p>a) Prefectura: 35% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte.</p> <p>b) Municipalidad: 25% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte.</p>

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
	f) Derechos de caza y pesca. g) Derechos de aprovechamiento de recursos forestales silvestres. h) Contribuciones y donaciones. i) Partidas anuales del TGN.		c) Fondo Nal. de Des. Forestal: 10% de la patente de aprovechamiento más 50% de la patente de desmonte y los saldos líquidos de las multas y remates. d) Superintendencia Forestal: 30% de la patente de aprovechamiento forestal.
Delitos prohibiciones	Se consideran infracciones: a) La destrucción y aprovechamiento ilícito de productos forestales. b) Faltar al cumplimiento de las obligaciones contraídas por las empresas. c) Ser causante de incendios forestales. d) Asentamiento ilícito en los bosques. e) Otros actos que dañen el valor de los bosques.	a) Provocar incendios o quema de bosques sin autorización. b) Quemar o desechar maderas del área forestal. c) Asentarse, ocupar sin título. d) Introducir al país sin autorización especies forestales. e) Aprovechar productos secundarios sin autorización. f) Poseer productos forestales sin autorización o que exceden el uso doméstico. g) Incumplir la aplicación de los planes de manejo. h) Usar aserraderos circulares o motosierras.	a) Se prohíbe adquirir concesiones a una lista de autoridades públicas, sus cónyuges, ascendientes, descendientes hasta 2º grado. b) Los extranjeros no pueden obtener concesiones dentro de los 50 Km de las fronteras. c) Constituye delito actos ejercidos contra los inspectores, auditores forestales y el incumplimiento de las resoluciones de la autoridad forestal. d) Constituye delito el uso de instrumentos falsificados respecto al plan de manejo y sus instrumentos subsidiarios.

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
			<p>e) Quema en áreas forestales sin autorización o sin observar las regulaciones sobre quema controlada o que afecten tierras de protección, producción forestal, inmovilización o áreas protegidas.</p> <p>f) La utilización de recursos forestales son autorización concedida, fuera de las áreas otorgadas, así como su comercialización.</p>
Incentivos	<p>a) Créditos especiales a las empresas forestales particulares, estatales o mixtas que desarrollen programas de industrialización y repoblación forestal.</p> <p>b) Estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole a empresas que se dediquen a formar nuevas masas arboladas.</p> <p>c) Las empresas tendrán derecho hasta el 10% de sus impuestos anuales sobre utilidades para la investigación forestal.</p>	<p>a) El Fondo Forestal Departamental está facultado para invertir para incentivar plantaciones en propiedades privadas y comunidades y promover el manejo sostenible.</p> <p>b) El establecimiento de plantaciones forestales no incrementará el valor patrimonial de las tierras y estarán libres del pago de impuestos en la superficie implantada.</p>	

AREA TEMATICA	LEY DE 1974	PROY. LEY DEL 8 FEB. 1994	LEY DE 1996
	d) Quedan liberadas de impuestos, las inversiones y créditos invertidos en nuevas plantaciones forestales o en mejoras selvícolas.	c) El Estado otorgará: <ul style="list-style-type: none"> - Garantías y protección legal y física. - Líneas de crédito. - Incentivos fiscales para la reforestación y el manejo. - Fomento a la transformación y comercialización de productos forestales. 	
Revocatoria o caducidad			<ul style="list-style-type: none"> a) Cumplimiento del plazo. b) Transferencia de la concesión sin haber cumplido los procedimientos. c) Revocatoria de la concesión y reversión. d) Cambio de uso de la tierra forestal. e) Falta de pago de la patente forestal. f) Incumplimiento del plan de manejo. g) Incumplimiento de las obligaciones contractuales sujetas a revocatoria.

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

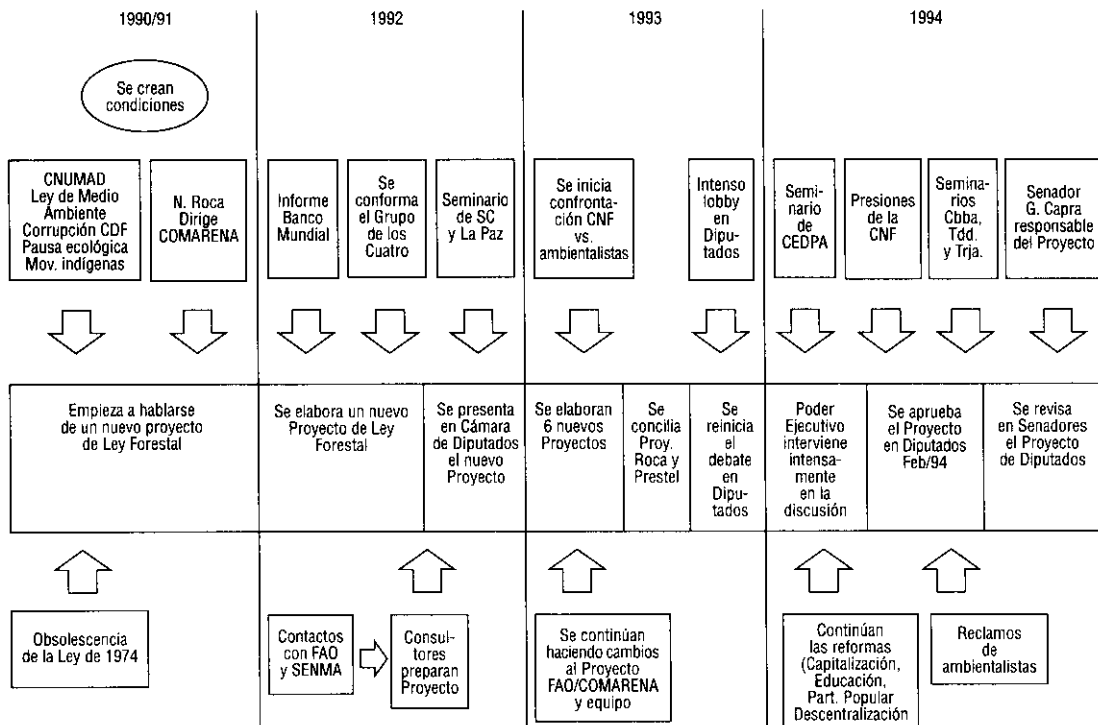
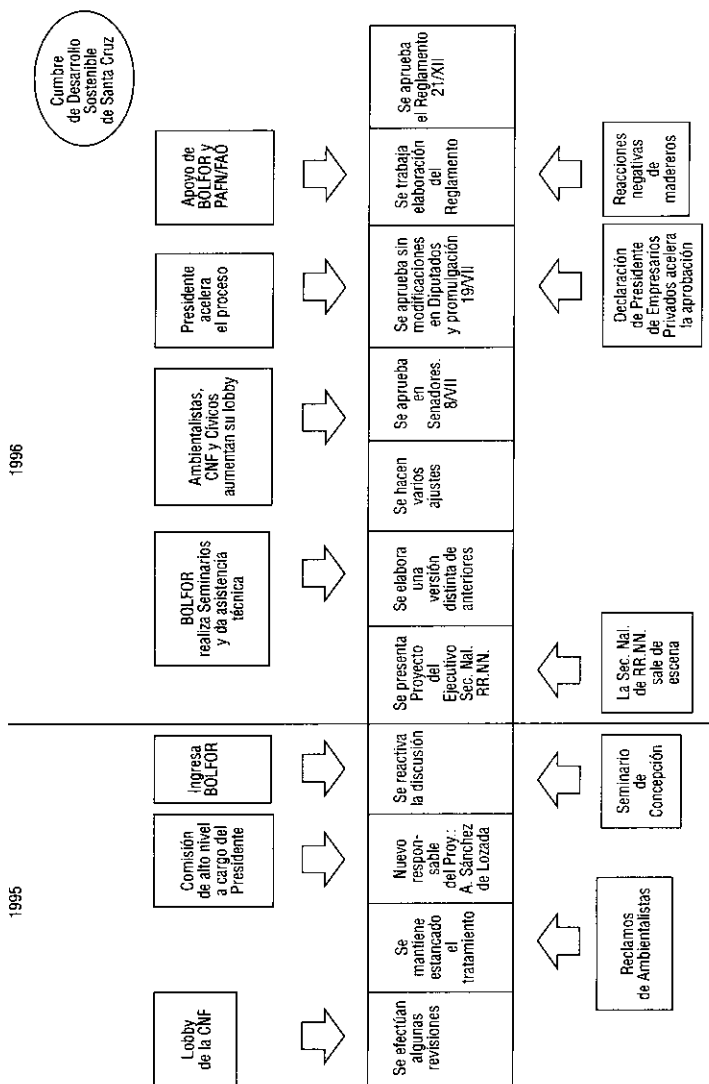


GRAFICO NO. 3
Elaboración de la Ley Forestal: hitos importantes



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 Pilón 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 BOLFOP, 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 BOLFOP, 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 BOLFOR 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 cuarteroneros⁸, 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.

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 BOLFOR 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 BOLFOR 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.

IV. Evaluación del proceso y lecciones

1. Balance de resultados para los actores

Partiendo del principio de que era imposible que todos los grupos pudiesen haber satisfecho a cabalidad sus demandas con una misma ley, cabe destacar que esta ley se acercó en lo posible a otorgar lo más que se pudo a cada actor sin afectar fuertemente a otros actores. Uno de los resultados más interesantes de esta nueva ley es el hecho de que al final, todos los actores consiguieron un alto porcentaje de sus demandas (aunque en distinto grado). Por el otro lado, también es evidente que ninguno logró el cien por ciento de lo pretendido, pero si se logró casi el máximo de lo posible para distintos actores en términos de equilibrio que no afectaran negativamente al otro, es decir, todos obtuvieron lo más posible de su agenda sin ocasionar que el otro se quede sin sus demandas.

En este sentido no han habido perdedores o ganadores netos, puesto que si bien, en términos generales, algunos obtuvieron más que otros, (por ejemplo, la CNF obtuvo menos de lo que demandaban o de lo que esperaban de la ley aunque tampoco su saldo fue negativo). El Poder Ejecutivo logró muchos de sus planteamientos iniciales y mantuvo cierto equilibrio en ese su rol de árbitro de intereses. Los ambientalistas consiguieron mucho de

su plataforma, al igual que los indígenas y los Municipios. Los agricultores ya no tendrán el inconveniente de las superposiciones y podrán tener propiedad forestal en sus terrenos. Los motosierristas están sujetos a un mayor control pero también podrán acceder al 20% de las áreas fiscales de bosques permanentes de producción. El Cuadro No. 4 resume los logros principales de los distintos actores.

CUADRO NO. 4
Resumen de resultados para principales actores

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
Empresarios madereros (CNF)	<ul style="list-style-type: none"> - Adjudicación - Igualdad de derechos con régimen agrario - Impuesto por ha. y patente de \$us 0.30 - Transferibilidad de adjudicación - Subsecretaría dentro del Min. Agricultura - Creación organismo de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión por 40 años y renovable - Transferibilidad y divisibilidad concesión - Derecho por ha. - Valor mínimo de patente \$us 1.0 - % del Fondo Forestal para investigación 	Medio
Indígenas (CIDOB)	<ul style="list-style-type: none"> - Territorios con derecho exclusivo y prioritario de uso de recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía de aprovechamiento exclusivo¹⁴ - Patente mínima sobre área intervenida 	Alto

14 En la práctica, actualmente se evidencia una superposición de concesiones forestales sobre territorios indígenas, particularmente en los territorios chimanes en el Beni.

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
	<ul style="list-style-type: none"> - Exención de pago de patente y a licitación - Derecho a uso tradicional - Prioridad sobre área de reserva - Participación en órganos de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Areas indígenas no entran en licitación - Derecho a uso tradicional - Otorgación de 20% de jurisdicción Municipio 	
Ambientalistas	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión de largo plazo (rechazo a la adjudicación) - Pago de patente superior a un dólar - Estudios de impacto ambiental - Mecanismos de participación social - Veda de especies en peligro de extinción - Instituto de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión de largo plazo - Patente mínima de \$us 1 - Auditoría forestal y tipificación delito - Participación ciudadana y derechos para asociaciones sociales del lugar - % del Fondo Forestal para investigación 	Alto
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión de largo plazo por licitación - Eliminar superposición - Gravámenes por ha y sólo fijar método de cálculo de patente - Superintendencia y Prefecturas en lugar del CDF - Auditoría forestal por privados 	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión de largo plazo por licitación - Prohibición de concesiones en tierras agrícolas - Creación de Superintendencia y del SIRENARE - Auditoría forestal - Patente mínima de \$us 1 - Fondo Forestal 	Alto
Comités Cívicos	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener regalías - Participación en toma de decisiones - Acceder a áreas fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> - 25 % de patente para Municipios - Mecanismos de participación municipal (art. 25) 	Muy alto

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización de marco institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconcentración de la Superintendencia - 20% para concesiones agrup. sociales del lugar 	
Agencias de Cooperación (FAD, BM USAID)	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones de largo plazo - Gravamen por hectárea - Exportación en rolas - Compartimentar funciones de marco institucional - Patente menor \$us 1 - Énfasis en manejo sostenible - Incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones de largo plazo - Pago de derecho/ha. - Posibilidad de exportac. de troncas - Superintendencia y Prefecturas con mecanismos de control social - Objeto de la ley: utilización sostenible - Pocos incentivos 	Alto (Esp. BM y USAID)
Informales	<ul style="list-style-type: none"> - Areas de corte - Reconocimiento de sus organizaciones - Entrar en el sistema formal 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de acceder a 20% de tierras forestales asignadas a los Municipios. - Posibilidad de ser reconocidos formalmente vía las instancias municipales 	Alto
Grupo de los Cuatro (G-4)	<ul style="list-style-type: none"> - Patente mínima de \$us 1 por ha. - Reducción de la corrupción - Concesión y no adjudicación - Concesiones para los Municipios y % de patente - Mayor fiscalización - Creación de SERFOR 	<ul style="list-style-type: none"> - Patente mínima \$us 1 - Mayores mecanismos de control y participación ciudadana - Concesiones y % de patente para Municipios - Superintendencia y SIRENARE - Énfasis en manejo sostenible 	Alto

En relación a los temas conflictivos (ver sección 1.5), los casos más ilustrativos en los que alguno tenía que perder, como en el de concesión vs adjudicación y el monto de la patente, los ambientalistas lograron que sea Concesión en lugar de Adjudicación, como exigía la CNF; sin embargo, la forma de otorgación, la duración y el carácter renovable, transferible y divisible de la concesión hacen que la "pérdida" de la CNF sea relativamente pequeña.

En el caso de la patente, la CNF sintió que sí ha sufrido una derrota y es el punto donde considera que más ha perdido, sobre todo para el caso de los empresarios menos eficientes que no lograrán acomodarse al nuevo régimen. Cabe señalar, que la imagen que inicialmente mostró la Cámara como un órgano de mucha influencia y una alta capacidad de "lobbying" no fueron suficientes para cristalizar su agenda, especialmente en función del peso que lograron los otros actores, así como por la influencia de las corrientes conservacionistas y de búsqueda de mayor participación ciudadana, que ideológicamente eran compartidas por un mayor número de parlamentarios, la opinión pública y de otros grupos, incluyendo los medios de comunicación.

Sobre los temas de menor conflicto, como la de exportación en troncas, marco institucional, porcentaje de áreas de reserva, mecanismos de fiscalización y otros, éstos fueron resolviéndose mediante negociaciones o buscando puntos de encuentro entre distintos actores. Se debe tener presente, que la confrontación no sólo fue empresarios vs. ambientalistas, sino que había muchos actores en conflicto, inclusive, por ejemplo, dentro del propio Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Agricultura vs. la Secretaría de Recursos Naturales, por atribuciones respecto a control forestal. Es decir, muchos de estos temas fueron solucionándose en el largo camino del debate del proyecto con distintos resultados para cada actor.

En el caso de la CNF, en la mayoría de los casos tuvo que ceder posiciones, como en el tema de los mecanismos de

fiscalización, concesiones a agrupaciones sociales del lugar, mecanismos de control social y otros. Sin embargo, no sólo la CNF cedió posiciones sino también los indígenas y las agrupaciones sociales del lugar, los Comités Cívicos y ambientalistas.

En otras palabras, se observa que todos, en distintos grados, lograron bastante de su agenda original. Es claro que nadie logró todo y muchos tuvieron que ceder algo de su agenda como parte de la negociación ("compromising"). Se puede decir que se logró para todos un *suboptimo* de las pretensiones en función de la gran cantidad de demandas en conflicto. Así también, se puede hablar de aquéllos que lograron más como las agrupaciones sociales del lugar (propuesta de Prestel), los ambientalistas, los indígenas y el Ejecutivo. Los que menos lograron, pero sin que de ninguna manera signifique que perdieron, fueron los empresarios quienes sintieron que fueron mayormente afectados porque sus ganancias se verían afectadas con el nuevo valor de la patente, una mayor fiscalización y las concesiones para los Municipios.

En relación a las agencias de cooperación, se puede decir lo siguiente: el Banco Mundial logró mucho de lo contenido en su propuesta "Bolivia Forestry Sector Review"; la "agenda" de FAO sólo fue considerada en aproximadamente un 50%, y BOLFOR-USAID, pese a que indicó no tener agenda, muchos de los conceptos de participación ciudadana, aspectos técnicos sobre planes de manejo, inspecciones y auditoría y prohibiciones parecen tener autoría en este proyecto que tuvo una directa influencia en el resultado final.

En cuanto a la fuerza con que estas agencias trataron de "imponer" sus agendas, se puede decir que más bien apoyaron el proceso sin tratar de forzar determinados puntos sino dejando bastante margen para que los parlamentarios decidan. Esta situación se explica de alguna manera por la tensión misma que tenía el debate y porque agencias como el BM congelaron el tema en su portafolio.

En cuanto a los Municipios la nueva Ley Forestal refleja el cambio de importancia que estos han tenido a partir de la Parti-

cipación Popular, puesto que, con la nueva ley tendrán acceso a las áreas de reserva, y a un porcentaje de la patente que puede significar mayores ingresos que los que obtenían con las regalías.

Otro hecho importante de destacar es que todos los actores, incluyendo los parlamentarios, mejoraron su capacidad de escuchar y de dialogar con el otro, de ver la forma de articular intereses y de que no siempre la confrontación directa es la mejor forma para obtener una determinada agenda. Quedó evidenciado cómo a lo largo del proceso se fueron modificando posiciones de confrontamiento por posiciones de diálogo; tal vez el ejemplo más ilustrativo sea el de la CNF en relación al tema de los territorios indígenas que primeramente presentó una férrea oposición para luego acomodarse en favor de los mismos.

La tendencia a la convergencia en lugar de la polarización, en buena medida se explica por los compromisos y soluciones a que se logró arribar y tal por el "cansancio" después de un proceso tan largo y dada la necesidad de llenar el vacío jurídico que se había creado con la obsolescencia de la Ley de 1974.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cómo es posible que no hubiesen perdedores netos si la confrontación de intereses era tan fuerte? Alguna explicación está en: i) en el proceso de negociación se abrieron nuevos espacios para nuevos intereses es decir que no se trata de la situación de una "torta" de un sólo tamaño de la que si se da más a uno se reduce a otro, sino algo más flexible; ii) también con la negociación se llegó al límite de lo que el uno puede conseguir sin afectar seriamente al otro; y iii) en algunos casos se tuvo que perder, como en el caso de la patente.

2. Factores externos e internos que influyeron en el proceso de tratamiento de la ley

El largo tiempo que duró el tratamiento de la ley no puede ser únicamente atribuible a las acciones obstruccionistas que algu-

nos grupos realizaron para que la ley no se apruebe sin contener los puntos de su agenda o, por el contrario, tampoco los factores de aceleración son de total responsabilidad de los actores. No hubo circunstancias externas al tema forestal que marcaron ritmos en determinados momentos. Algunos de esos factores tienen un carácter externo a los eventos que podría generar el tratamiento de la ley y, por lo tanto, pueden considerarse como no influenciados por los grupos de interés. Y hubo otros factores que sí fueron producidos por quienes estaban involucrados en su tratamiento, entre los más importantes se puede mencionar los siguientes:

- Los ritmos del Parlamento, sus frecuentes recesos, los períodos electorarios, los fines de año, los procedimientos para el tratamiento de leyes, y otros propios de una instancia multipartidaria y multitemática.
- La evasiva de muchos parlamentarios, que no dieron o quisieron dar importancia al tema.
- La apretada agenda del gobierno de Sánchez de Lozada para aprobar sus leyes llamadas de "segunda generación" y que tuvieron prioridad sobre la Ley Forestal, como la Ley de Capitalización, de Reforma Educativa, de Participación Popular, de Descentralización, que consumieron no sólo mucho tiempo de los parlamentarios sino que tuvieron una fuerte oposición popular y tuvieron que ser objeto de intensas negociaciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad civil.
- El cambio de gobierno (en 1993), con la consiguiente paralización de meses antes y meses después que requiere la readecuación de los nuevos parlamentarios y funcionarios públicos que se instalan. En este caso, el problema fue aún mayor al darse una reorganización del Poder Ejecutivo y particularmente del ministerio del ramo. Hay que tener presente que la antigua Secretaría del Medio Ambiente y

el ex-Ministerio de Planificación fueron fusionados con el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en agosto de 1993.

En cuanto a factores de aceleración, están algunas argucias parlamentarias, como el argumento utilizado por la H. Neysa Roca con sus colegas sobre el riesgo de perder un empréstito del BID si no se aprobaba la ley, o la presión de algunos donantes vía sus proyecto. El financiamiento de que proveyó el Banco Mundial vía el proyecto ETAP, el apoyo de la FAO y especialmente de USAID, también fueron claves para facilitar los procesos.

Finalmente, la inminencia de la realización de la Cumbre para las Américas que se realizó en Santa Cruz, en diciembre de 1996, también fue empleado como argumento para que finalmente la ley se apruebe. Cabe recordar las palabras del Ministro de Desarrollo Sostenible en oportunidad de la aprobación "el país se ha salvado de una vergüenza ante la Cumbre puesto que ya tenemos Ley Forestal para mostrar".

Es decir, al margen de los grupos de interés, hubieron hechos y circunstancias concretas que hicieron que el proceso en determinadas oportunidad se paralice o, por el contrario, retome vigencia. Dados los múltiples intereses que se jugaron en este instrumento jurídico y las distintas fuerzas que actuaron para que no se apruebe, también hubo factores que gravitaron para que al final pueda ser sancionada por los poderes del Estado. Entre estos factores, están a los siguientes:

- El liderazgo de los Diputados N. Roca y G. Prestel y el del Presidente Sánchez de Lozada, que en la última etapa fueron claves para hacer que el proyecto de ley se mantenga "en tapete" y se desempantane.
- La conexión interpartidaria de un equipo de parlamentarios con objetivos comunes (G4) que se mantuvo unido aun después del cambio de gobierno del 93 y que tuvo una lealtad interna.

- La presión de la prensa con su cobertura casi diaria también sirvió para que el proyecto de ley no se olvide y paralice indefinidamente.
- El constante cabildeo de grupos ambientalistas que lograron sensibilizar a un importante sector de la población para hacer ver la necesidad de una nueva ley. Este punto tiene una importante implicación desde el punto de vista político-partidista, es decir, la intención de los partidos de "quedar bien" con el electorado.
- La asistencia técnica especializada y el compromiso del equipo técnico fue fundamental para dar una solidez técnica al proyecto y evitar una excesiva politización.

3. La investigación en políticas públicas

La investigación en políticas públicas y la asistencia técnica especializada, aunque no fue sistemáticamente utilizada, jugó un papel importante en la formulación de esta ley, puesto que muchos de los criterios empleados tuvieron un fundamento técnico, ya sea mediante el asesoramiento directo o mediante algunos estudios específicos que se realizaron a lo largo de todo el tratamiento y cumplieron un papel clave en la definición de los contenidos de la misma. Cabe señalar que muchos de estos estudios no constituyen investigaciones en políticas públicas pero fueron insumos que aportaron a la elaboración del marco conceptual en que se fundamentó la ley.

Durante el proceso de elaboración de esta ley, se contó con un continuo asesoramiento técnico por parte de una gran cantidad de especialistas de distintas áreas (política forestal, manejo forestal, productos no maderables, indígenas, tributación, incentivos, asuntos jurídicos, participación ciudadana, etc.), tanto a nivel nacional como internacional. Esta gama de profesionales ha aportado con experiencias y con resultados de investigaciones realiza-

das en el país o en el exterior, lo que equivale a afirmar que indirectamente esta ley se vio fortalecida con investigaciones forestales tanto a nivel de aspectos técnicos como políticos.

Así también, se realizaron estudios técnicos específicos para esta ley, conducidos por diversas instituciones que ayudaron a clarificar o fundamentar algunos de los temas de conflicto; más concretamente se llevaron a cabo estudios en los siguientes temas:

- a) Diagnósticos sectoriales (como los realizados por la FAO, Banco Mundial, CNF)
- b) Propuestas de Políticas Forestales (SENMA, FAO, BM, MDSMA, BOLFOR, CNF, CIDEBENI, CIDOB)
- c) Cálculo de la patente forestal (BM, SNRNMA, BOLFOR)
- d) Clasificación de tierras y bosques (MDSMA, PAFB)
- e) Comparación de leyes de otros países (FAO)
- f) Antecedentes jurídicos y marco legal (Eguivar y Henrich, BOLFOR, CEJIS-CIDOB)
- g) Incentivos (FAO)

Adicionalmente a estos estudios, también el "expertise" de técnicos y de otros profesionales fue utilizado en los múltiples talleres que se llevaron a cabo en casi todas las capitales de departamentos. Algunos de estos talleres fueron en temas especializados, pero la gran mayoría analizó la ley en su integralidad.

Es interesante destacar el caso de las organizaciones ambientalistas representadas por LIDEMA, las cuales inicialmente basaban su posición en criterios más bien subjetivos; sin embargo, tomaron cuenta de ello y contrataron una consultoría (CIDEBENI/GRAMA, 1996) para analizar específicamente los antecedentes jurídicos y técnicos que podrían sustentar sus planteamientos.

Una de las demostraciones más tangibles de la manera en que investigaciones y análisis de carácter técnico contribuyeron a la formulación de la ley, fue la forma en que los técnicos de

BOLFOR *presentaron alternativas* a los legisladores, mostrando las consecuencias o implicaciones de las distintas opciones.

Cabe también destacar la experiencia del rol de la FAO, que fue la organización que más estudios relacionados produjo, mucho de los cuales sin duda, han servido de fundamento para articulados específicos de los proyectos de ley. Sin embargo, su distanciamiento al final del proceso, por razones que no eran de carácter técnico, hizo que se restara la influencia de dichos estudios. En este sentido, se puede afirmar que todo apoyo de investigación en políticas debe ser manejado también "políticamente" para que el mismo pueda cumplir con su propósito. En este ejemplo concreto, tal vez el mejor camino que la FAO hubiese podido emplear era buscar una alianza estratégica con BOLFOR para que por la vía de este último se logre capitalizar los conocimientos o aportes que la FAO pudiese haber tenido.

De lo anterior se desprende que si bien no hubo un uso sistemático de la investigación en políticas, la asistencia técnica fue un importante recurso que ayudó a la substancia misma de la ley y a resolver algunos conflictos, lo cual, a su vez, implica que, de haber habido un mayor conocimiento de los mecanismos de formulación de políticas, instrumentalización de decisiones, las formas de plantear los temas y resolución de conflictos, el proceso podría haber sido más expedito y menos tensionado.

En este sentido, la visión imparcial, técnica y de rescate de la experiencia internacional que puede ser facilitada por organismos internacionales puede influir positivamente en lograr una mayor calidad de los contenidos técnicos y aflojar las tensiones emergentes de pugnas de intereses contrapuestos.

Muchos de los puntos del debate nacional de alguna manera reflejan los temas que están en la agenda internacional, como el de la pertinencia de la exportación en troncos, el pago de derechos por hectárea vs. volumen, asignación de áreas para uso comunitario, régimen de propiedad sobre los bosques, formas de aprovechamiento y otros. Estos puntos han tenido su forma

particular de resolución en Bolivia, es decir, que los temas del debate son los mismos pero que dadas las particularidades de la forma en que se trató esta ley, muchos tuvieron una resolución muy diferente a lo esperado inicialmente y a lo que se puede estar dando en otros países, e inclusive la intensidad del debate en cada tema difiere de país a país, en función de los intereses y el grado de poder que cada grupo pueda tener a nivel de la toma de decisiones.

Sin embargo, el común denominador de toda esta temática a nivel global es la controversia entre conservación y aprovechamiento y entre visiones de corto y largo plazo, que tan nítidamente estuvieron presentes en el caso boliviano.

4. Aspectos positivos, falencias y perspectivas de la nueva ley

En el contexto de los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible, en los contenidos de la nueva Ley Forestal se aprecia que los actores y muchos grupos de interés lograron darle un *carácter conservacionista y de sostenibilidad* al incluir aspectos tales como:

- Que el propio objeto de la ley sea la utilización sostenible.
- El principio precautorio sobre las responsabilidades de daños graves al ecosistema.
- Los incentivos para la rehabilitación de tierras degradadas.
- La condicionalidad de otorgamiento en función a la utilización sostenible.
- La obligatoriedad a usar recursos forestales que únicamente provengan de bosques manejados (art. 27) y los artículos referidos a las inspecciones y auditorías forestales.

En *materia social*, también la ley presenta interesantes avances puesto que plantea una mayor democratización del recurso al permitir una mayor participación ciudadana en la fiscalización, en el acceso a la información y en la otorgación de las concesiones (licitaciones).

De igual manera, la apertura a la participación municipal para el manejo de bosques por agrupaciones sociales del lugar (hasta un 20%) y a la fiscalización de los recursos boscosos en el área de su jurisdicción.

Así también, las ventajas para que las comunidades del lugar y los pueblos indígenas puedan acceder a concesiones forestales y al pago de la patente mínima sobre tierras aprovechadas.

En cuanto a los empresarios, como se observó anteriormente, éstos también lograron una mayor seguridad jurídica sobre sus áreas de aprovechamiento, con concesiones de largo plazo y transferibles, la creación del fondo forestal y el mecanismo de otorgación por puja abierta.

Estos son algunos de los elementos que muestran los aspectos positivos que contiene la nueva ley desde el punto de vista del desarrollo sostenible, el Estado, la sociedad civil particularmente expresada en las agrupaciones sociales del lugar y los indígenas y los propios empresarios.

Sin embargo, también esta ley presenta algunos vacíos y *problemas de aplicabilidad*, que merecen ser destacados, como por ejemplo:

- En el tratamiento de la ley, y pese a que se tuvieron incontables consultas, algunos grupos resultaron no incorporados al debate, como es el caso de los habitantes de las regiones amazónicas o los de las regiones boscosas de los Andes, lo que se tradujo, en el primer caso, en limitado tratamiento otorgado a los productos no maderables y sus normas de aprovechamiento.

- Mayormente, su orientación ha sido pensada hacia los bosques de Santa Cruz y no con una concepción nacional, puesto que poca o ninguna referencia se hace para los bosques templados, bosques de los valles interandinos, e inclusive para la realidad del aprovechamiento de los bosques amazónicos.
- Presta escasa atención a los productos forestales no maderables. Por ejemplo, en el caso de la castaña, su naturaleza de producción a nivel de predios difícilmente puede ser objeto de una patente por superficie, siendo más adecuado el gravamen por volumen.
- La bajísima importancia dada a la investigación forestal y a los mecanismos para ejecutarla.
- La poca claridad en la división de funciones, atribuciones y mecanismos de coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo, especialmente en el caso de la Secretaría Nacional de Agricultura y la Secretaría Nacional de Comercio.
- La falta de un capítulo sobre incentivos, particularmente a las plantaciones forestales.
- El escaso tratamiento sobre los sistemas de aprovechamiento de bosques que no están dados en concesión, y sobre la protección/manejo de las áreas devueltas o no requeridas por los empresarios o agrupaciones del lugar.
- Los esquemas previstos de manejo forestal son un tanto restrictivos para uso óptimo económico y ambiental, además tienen poca base científica como para establecer normas claras para un aprovechamiento sostenible.
- El control de abastecimiento de materia prima en regiones donde la provisión de los aserradores proviene de pequeñas propiedades rurales, es de muy difícil aplicación.

Estos aciertos y falencias demuestran, por un lado, el carácter general y el marco filosófico que se le ha tratado de dar a la ley y,

por el otro, los serios problemas que debe enfrentar la ley al transitar de un régimen plagado de ineficiencias y actos de corrupción a otro donde se pretende revertir el estado de cosas e impulsar la "utilización sostenible" de los bosques. Ello implica, entre otras cosas, el "montar" una nueva capacidad gerencial e institucional desde la perspectiva del Estado, lo cual no siempre es factible; de igual manera, el cambio de régimen conlleva un cambio en la estructura social de producción, puesto que cambian los actores o al menos ingresan nuevos y salen algunos de los antiguos y se le da una tónica más social pero a la vez empresarial a la actividad, lo cual tiene sus consecuencias en términos de empleo y productividad.

Más específicamente, se puede mencionar que se avizoran dificultades en la aplicación de esta ley en las áreas referidas a aprovisionamiento de la materia prima, uso irracional de las áreas a devolverse o no requeridas, la implementación del nuevo marco institucional en función de los escasos recursos humanos y financieros y las consideraciones de tipo político, los vacíos sobre los recursos no maderables y la capacidad de los Municipios para ejecutar planes de manejo dentro de normas técnicas, así como la capacidad técnico-financiera de grupos sociales para constituir agrupaciones legalmente establecidas que pueden acceder a los recursos forestales.

5. Lecciones y conclusiones

Una de las conclusiones más claras de este estudio es que todos los actores lograron obtener bastante de sus demandas y no se puede hablar de perdedores netos, es decir, que, dentro de lo posible, se logró un equilibrio para satisfacer las distintas demandas de casi todos los actores. Por tanto, se puede afirmar que ha sido una ley que ha minimizado la insatisfacción de los intereses, tomando en cuenta que se tenía que mantener ciertos principios

básicos de Estado, como el derecho originario del Estado sobre los bosques.

En este sentido, se trata de una ley que mayormente beneficia a la población boliviana en su conjunto, aun teniendo en cuenta las imperfecciones y falencias que pueda contener o los problemas relacionados con su aplicabilidad.

Así también, resulta clara la eficacia del sistema parlamentario como mecanismo para hacer converger posiciones y poder tener la capacidad de decidir independientemente de las presiones externas (dentro de ciertos márgenes). En este sentido, el sistema democrático en sí permite este tipo de juego de intereses en el que los parlamentarios deben atender no sólo intereses de grupo sino también a la opinión pública nacional.

De este rico proceso social, y en función de lo expresado en el párrafo anterior, se pueden extraer lecciones como las siguientes:

- Todo proceso de armonización de intereses contrapuestos (negociación) puede llegar a tener ciertos niveles de aceptación por parte de los distintos grupos siempre que se logre flexibilizar posiciones mediante el diálogo abierto, lo cual implica combinar debates directos con consultas por separado con cada actor, teniendo en cuenta que la responsabilidad y la decisión final están en manos de los legisladores.
- En temas conflictivos como el forestal, la decisión final debe ser producto de una combinación de criterios técnicos con criterios políticos y económicos. La racionalidad final debe resultar de una intensa consulta entre políticos, técnicos, usuarios o destinatarios y sociedad civil.
- El haber tenido un proceso largo fue perjudicial para los bosques por la desatención que tuvieron, al no estar claras las reglas del juego; sin embargo, en contraposición, esta duración sirvió para que los actores “ablanden” sus po-

siones y se fortalezca la capacidad de diálogo entre ellos. Es decir, que muchas veces el tiempo invertido en extender las discusiones puede reeditar en términos de lograr mejoras en las posiciones de los grupos litigantes, que a su vez se pueden traducir en acuerdos que den una mayor fortaleza al articulado.

- La creación de grupos transpartidarios con motivaciones e intereses comunes, como el grupo de los cuatro diputados (G4) y de alianzas estratégicas entre parlamentarios, como la del H. A. Sánchez de Lozada con Carlos García, fueron claves para mover decisiones unitarias al interior de sus respectivos partidos. La constancia y el liderato resultaron factores de primordial importancia en todo el proceso, y casi se podría decir que fueron la "piedra de toque".
- El proceso de discusión en sí dio lugar a la aparición de nuevos actores que luego fueron incorporados en la ley, como fue el caso de los Municipios por la vía de la acción de los Comités Cívicos.
- La tendencia hacia la convergencia, en parte se puede explicar por el hecho de hacer "sentar" en una misma mesa a cada actor y negociar su agenda con el Legislativo y no así entre ellos.
- Proveer alternativas técnicas, respetando las demandas atendibles con sus consiguientes implicaciones, pueden ser altamente eficientes.
- Un aspecto positivo de la demora fue que esta permitió adecuar la ley al nuevo marco de políticas en materia del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), la Descentralización Administrativa, la Ley de Tierras y la Participación Popular con la municipalización.
- La claridad en cuanto a las demandas y la constancia han sido críticas para que los grupos de interés consigan lo máximo posible. En el caso de la CNF, si bien fue de

los que tuvieron mayor claridad en sus planteamientos, hay que notar que se movieron en un medio adverso, y que si bien no lograron al máximo sus metas, también es cierto que consiguieron una buena parte de ellas y muchos de los puntos de la agenda inicial.

- En cuanto a la efectividad de las estrategias de los actores, es evidente que las de mayor impacto fueron la política publicitaria y de convencimiento, el trabajo codo a codo con los parlamentarios y el contar con los fundamentos técnicos que permitan sostener debates en profundidad.
- Para ser efectiva, la investigación en políticas debe estar lo más cerca posible de los tomadores de decisiones, es decir, que la información generada debe ayudar al proceso decisorio, tomando en cuenta que se debe “saber hacer llegar” la información y las consecuencias de las alternativas.
- Organismos internacionales de asistencia técnica en políticas sectoriales deben buscar más de una agencia de contraparte para poder influenciar significativamente. En este caso, la cercanía y el trabajo de la FAO de conectarse más a la Subsecretaría probó ser poco eficiente, puesto que la decisiones se tomaron en otra instancia, que fue la Comisión de alto nivel y con la cual trabajó BOLFOR.
- Aporte conceptuales y propuestas técnicas fundamentadas de organismos especializados y asumidos por actores claves que, por lo general, logran un alto impacto, como por ejemplo, el informe del Banco Mundial de 1992.
- Se destaca también la importancia de la investigación en políticas como un medio para lograr facilitar el desenlace positivo de situaciones intrincadas. En buena medida se salió del empantanamiento cuando se puso en marcha esquemas de manejo de conflictos y se tuvo estrategias para gerentar las demandas de los diferentes actores. El

hecho de *presentar alternativas e implicaciones de decisiones políticas* como resultado de investigación en políticas, es también un aporte significativo que pueden prestar agencias especializadas.

Referencias y documentos producidos en relación con la elaboración de la Ley Forestal

- Banco Mundial,
1992. *Bolivia Forestry Sector Review*. Washington, EE.UU.
- Berthin, G.,
1996. "El sistema de partidos políticos en Bolivia (1982-1996)", en *Gobernabilidad y partidos políticos*. CIDES, PNUD. La Paz, Bolivia.
- BOLFOR,
1996. *Hacia el manejo forestal sostenible*. MDSMA. La Paz, Bolivia. (Libro conteniendo varios artículos).
- BOLFOR,
1996. *Boletín BOLFOR*, ediciones 1-8 esp. No. 7. Santa Cruz,
- CIDDEBENI & GRAMA,
1996. *Análisis de las últimas propuestas de la Ley Forestal*. LIDEMA. Trinidad, Beni.
- CIDOB,
1996. "Derechos irrenunciables de los indígenas que debe contener la ley forestal". Santa Cruz, Bolivia.
- CIDOB & CEJIS,
1996. LEY FORESTAL: "Descripción de actores según sus pro-

- cesos-Pueblos indígenas y Parlamento". Santa Cruz, Bolivia.
- CNF,
1992. "Marco conceptual y propuestas de políticas para el sector forestal". Santa Cruz, Bolivia.
- CNF,
1997. "Informe de gestión de la Cámara Nacional Forestal 1996". Santa Cruz, Bolivia.
- FAO,
1992. "Propuesta de políticas para el sector forestal". Mimeo. La Paz, Bolivia.
- Foro Beniense de Medio Ambiente,
1993. "Memoria del Taller sobre Legislación Forestal". Trinidad, Beni.
- Gaceta Oficial de Bolivia,
1990. Decretos Supremos Nos. 22407 y 22884 de la pausa ecológica histórica y su reglamento. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia,
1990. Decretos Supremos Nos 22609, 22610 y 22611 en que se reconocen los territorios indígenas de los Chimanés, Isiboro Secure, Sirionó y Mojeños. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia,
1992. *Ley de Medio Ambiente No. 1333*. La Paz, Bolivia.
- H. Cámara de Diputados,
1992 y 1993. "Proyectos de Ley Forestal 1-7". La Paz, Bolivia.
- INE,
1996. "Dossier de estadísticas económicas". La Paz, Bolivia.

- La Razón y el Mundo Forestal,
Suplemento emitido los viernes desde 1993 hasta junio de 1996, Nos. 1-49. La Paz y Santa Cruz. Bolivia.
- LIDEMA,
1992-1996. Artículos varios sobre todo de carácter legal. La Paz, Bolivia.
- López, J.,
1996. *Perfil forestal nacional -Bolivia en actualidad forestal tropical*. Vol 4 NI. OIMT. Yokomana, Japón
- MDSMA,
1994. "Acta de Conclusiones del Taller de Concertación sobre la Ley Forestal", Cochabamba, Bolivia.
- MDSMA,
1995. Mapa Forestal de Bolivia. Memoria Explicativa. La Paz, Bolivia.
- Rivera, M.,
1996. "Recuento de los eventos más importantes de la Ley Forestal". Mimeo. SNRNMA. La Paz, Bolivia.
- Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente
1995. "Cálculo del monto de la patente forestal". La Paz, Bolivia.
- Secretaría de Hacienda,
1997. *Informe Nacional 1996*. Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz, Bolivia.
- Szwagrzak, A.,
1996. "Sobre el valor de la patente forestal", en *habitat*, No. de julio/agosto. LIDEMA. La Paz, Bolivia.