

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

RED DE MEDIO AMBIENTE

PRIMERA REUNIÓN: HACIA UNA GESTIÓN AMBIENTAL EFICAZ

***SÍNTESIS DEL ESTUDIO DE INSERCIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL
EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES: El caso de la industria y energía en
Bolivia***

DOCUMENTO DE TRABAJO

*Centro de Estudios para el Desarrollo
Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia*

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo de Medio Ambiente. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en Español)

Introducción

La síntesis que a continuación se presenta deriva de un estudio, encargado por el BID al Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes, que analiza la inserción de la política ambiental en las políticas sectoriales de ciertos sectores en Bolivia. El foco de interés son el sector industrial manufacturero, el minero y el energético. Bolivia tiene casi una década desde el establecimiento del nuevo marco institucional para la protección ambiental, y en este marco viene desarrollando un esfuerzo regulatorio dirigido a internalizar las metas ambientales en el desempeño diario de los diferentes actores sectoriales. La implementación de la política ambiental ha sido problemática en Bolivia gracias a la combinación de una normatividad compleja, en muchos casos alejados de la realidad del país y los sectores regulados, y a la carencia de recursos institucionales, económicos y humanos. Es necesario entonces realizar un alto en el camino para evaluar los resultados del proceso boliviano, identificar sus fortalezas y debilidades y proponer, a partir de este ejercicio, los correctivos necesarios para un mejor desempeño ambiental en el corto, mediano y largo plazo.

El estudio parte de un diagnóstico de la problemática ambiental de los sectores, revisa el marco jurídico e institucional en el que se desenvuelve la gestión ambiental del país y de los sectores bajo estudio y revisa otros aspectos de la implementación de la política ambiental donde se presenta una evaluación de la inversión ambiental realizada por los sectores en los últimos años. El resultado de este ejercicio analítico es una serie de propuestas de acción, concebidas con el objeto de contribuir simultáneamente al mejoramiento del desempeño ambiental de los sectores bajo estudio, y al mejoramiento de su eficiencia económica.

El Sector Industrial

Fuera de la refinación de petróleo, las actividades manufactureras en Bolivia las desarrollan pequeñas y medianas empresas, la mayoría de ellas concentradas en la ciudad de La Paz. Por su tamaño relativamente pequeño la actividad industrial y energética no parece generar impactos ambientales que vayan mucho más allá de su área de cercana influencia. Sin embargo, estos dos sectores, han presentado durante los últimos años una tendencia de crecimiento. Esto alerta sobre la importancia de desarrollar estrategias centradas en la modernización de los procesos productivos y en la prevención de los nuevos problemas ambientales que puedan surgir como consecuencia de ese crecimiento.

A pesar del avance en la legislación ambiental y organización institucional, Bolivia cuenta con muy poca información sobre emisiones industriales a la atmósfera, descargas hídricas, y generación de residuos sólidos y peligrosos. La falta de información afecta la identificación de estrategias y planes de acción y la aplicación de medidas de contención a la contaminación mediante incentivos económicos u otros instrumentos.

La pequeña y mediana industria se ubican en áreas urbanas y esto hace difícil identificar su impacto sobre el medio ambiente, ya que el sistema de recolección de residuos sólidos y el sistema de alcantarillado son comunes con el sistema doméstico y no existe reglamentación diferenciada. Gran parte de la industria utiliza tecnología obsoleta, con el correspondiente

uso inapropiado de recursos, energía y materiales. Una mínima cantidad de industrias ha realizado el proceso de obtención de Licencias Ambientales y menor cantidad aún está implementado las medidas planteadas en sus planes. Los motivos van desde el desconocimiento de las obligaciones y la complejidad de los procedimientos, hasta la incapacidad técnica y económica para cumplir estas exigencias.

El caso de la industria minera es distinto. Muchas de las corrientes de las zonas altas del altiplano Boliviano han sido severamente contaminadas con metales pesados y las externalidades ambientales negativas de la actividad minera se extienden a grandes distancias. Muchos de los efectos negativos vienen de pasivos ambientales generados hace mucho tiempo, que en la mayoría de los casos no están siendo remediados. Como en el de la industria manufacturera, en el caso de la minería la carencia de monitoreos ambientales sistemáticos impide tener un diagnóstico preciso sobre la contaminación que genera el sector.

El Sector Energético

El sector de Hidrocarburos (petróleo y gas) es importante para la economía Boliviana, pero de dimensiones físicas relativamente modestas, y no es un sector asociado con la ocurrencia de problemas ambientales particularmente severos. El gobierno adelanta actividades de control ambiental y las empresas multinacionales a cargo de las cuales se encuentra el sector operan de acuerdo con sus estándares internacionales. El sector energético tampoco se asocia con la ocurrencia de problemas ambientales particularmente severos.

Instrumentos Regulatorios

En Bolivia existe una amplia distancia entre la legislación y las regulaciones ambientales, y las realidades sociales, económicas, tecnológicas e institucionales del país. La legislación ambiental boliviana no reconoce esas realidades y eso la convierte en una legislación inadecuada e inoperante. Es una legislación inflexible concentrada en instrumentos de “comando y control”, que no define con claridad los límites de la jurisdicción de las distintas instancias, deja espacios para la discrecionalidad de los funcionarios del Estado, fija procedimientos complejos e imprecisos para la obtención de licencias y permisos ambientales, exige el cumplimiento de requisitos y estándares cuyo cumplimiento el Estado no tiene la capacidad de verificar, y no es fácil de interpretar ni siquiera por parte de los funcionarios encargados de hacerla cumplir. Por supuesto, todo lo anterior afecta negativamente la credibilidad y la legitimidad del sistema regulatorio y de las autoridades ambientales.

Instrumentos Económicos

Aunque la legislación prevé el desarrollo de incentivos económicos y de acuerdos entre las autoridades ambientales y los sectores regulados, en Bolivia este tipo de instrumentos no se han implementado. La única excepción en este sentido es una iniciativa conjunta del

Viceministerio de Energía e Hidrocarburos y la Cámara Nacional de Industrias, dirigida a mejorar la eficiencia energética de los procesos industriales. Se trata de una iniciativa apoyada por donantes internacionales que, aún cuando las autoridades ambientales no tienen participación directa en ella, puede generar claros beneficios ambientales en la medida en que promueve la adopción de procesos productivos limpios y eficientes en el uso del agua, los energéticos y los insumos industriales.

Conclusiones

Bolivia enfrenta el reto de desarrollar y consolidar un sistema de regulación ambiental adecuado a las realidades y necesidades del país. Es decir, un sistema que consulte, reconozca y atienda las realidades económicas, sociales y tecnológicas del país y de sus sectores productivos, y que efectivamente contribuya al mejoramiento del desempeño ambiental y de la rentabilidad y competitividad de los sectores productivos. La legislación ambiental boliviana, incluida la Ley 1333 y las anteriores, lo mismo que sus normas reglamentarias, debe ser integralmente revisada y evaluada a la luz de su viabilidad institucional y tecnológica.

Así mismo Bolivia debe fortalecer su sistema de instituciones y las relaciones de coordinación entre ellas, para que el Estado pueda asumir efectivamente las funciones que le asigna la Ley. Bolivia necesita un arreglo institucional que reconozca las capacidades institucionales reales de los municipios, las prefecturas y las entidades sectoriales del gobierno nacional.

Otro desafío que enfrenta el gobierno es el de buscar acuerdos con los distintos sectores productivos que persigan el mejoramiento simultáneo del desempeño ambiental de los sectores y de su competitividad, y concertar agendas conjuntas de trabajo, dirigidas a internalizar las políticas y metas ambientales del gobierno en los procesos de planificación y gestión de los sectores. El Gobierno debe facilitar el acceso de los sectores industrial y minero a tecnologías limpias, eficientes en el uso de los insumos y los recursos naturales y energéticos.

Finalmente el Gobierno debe promover en todas las regiones y ciudades la participación de los ciudadanos en el control y seguimiento ambiental de las actividades productivas, como una estrategia para reforzar sus esfuerzos en materia de control ambiental. En la medida en que el Gobierno logre efectivamente la participación de las comunidades en el control de los procesos productivos, logrará ampliar su rango de influencia y alcanzar sus metas ambientales a menores costos. Con el mismo propósito, el Gobierno debe incentivar y facilitar la participación social en los procesos de planificación a niveles regional y sectorial, cuando estos puedan afectar la calidad ambiental y la oferta de los recursos naturales.