

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**CONTENIDOS Y TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA DE  
PRESERVACIÓN, PROTECCIÓN Y CONTROL DEL MEDIO  
AMBIENTE SUSTENTABLE EN EL MARCO DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 2009 – 2013**

**Proyecto de Grado para obtener el Título de Licenciatura**

**POR: SANDRA WILMA MAMANI PACO**

**TUTOR: LIC. JOSÉ GARCÍA ESCOBAR**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2014**

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Proyecto de Grado:

CONTENIDOS Y TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA DE PRESERVACIÓN,  
PROTECCIÓN Y CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE SUSTENTABLE EN EL  
MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 2009 – 2013

Presentada por: Univ. Sandra Wilma Mamani Paco

Para optar el grado académico de *Licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública*

Nota numeral:.....

Nota literal:.....

Director de Carrera: Lic. Diego Murillo Bernardis

Tutor: Lic. José García Escobar

Tribunal: Lic.

Tribunal: Lic.

Tribunal: Lic.

## **DEDICATORIA**

“Lo importante en la vida no es el triunfo sino la lucha. Lo esencial no es haber vencido, sino haber luchado bien.”

(Barón Pierre de Coubertin)

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Mayor de San Andrés por haberme dado cobijo y por las lecciones que aprendí en ella, asimismo, por haberme dado su voto de confianza y por todo el apoyo otorgado a mi persona.

A mis maestros que ayudaron en mi formación profesional. Un agradecimiento especial al director de Carrera Lic. Diego Murrillo por su invaluable apoyo y confianza.

A mi tutor de grado, José García Escobar por su paciencia, apoyo y confianza en mí como persona y en mi trabajo. Gracias por no perder la fe (y si así ha sido), gracias por recuperarla. Gracias por tus consejos personales y académicos. Gracias por escucharme.

A mis amigos, porque sin ellos no hubiera sido lo mismo.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPITULO I DISEÑO METODOLÓGICO

1. Tematización y contextualización.....	5
2. Planteamiento del problema de investigación.....	7
3. Objetivos de la Investigación.....	7
3.1. Objetivo General.....	7
3.2. Objetivos Específicos.....	7
4. Justificación y pertinencia de la investigación.....	8
5. Hipótesis.....	9
5.1. Variables.....	9
5.2. Operacionalización de variables	10
6. Estado del arte	11
6.1. El tema medioambiental en el contexto internacional	11
6.2. Políticas y gestión medioambiental en Bolivia	13
7. Marco teórico	19
7.1. Políticas Públicas	19
7.2. Política Medioambiental (o Ambiental)	20
7.3. Gestión Ambiental	22
8. Tipo de Investigación	23
9. Métodos y Técnicas	23

## CAPÍTULO II LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN BOLIVIA

1. Situación normativa antes de 1992	26
2. El debate mundial sobre medio ambiente y desarrollo	30
2.1. El Informe Brundtland y el desarrollo sostenible	30
2.2. Conferencia de Río de 1992	31
2.3. El impacto del debate internacional en Bolivia	34
3. La Ley del Medio Ambiente de 1992	35
3.1. Reglamentos Sectoriales Específicos y de la Ley del Medio Ambiente	38
3.2. Marco Institucional generado a partir de la Ley 1333	40
3.2.1. Instituciones Públicas	41
3.2.2. Sector Privado	43
4. Balance de la Gestión Medioambiental (1992-2005)	43
4.1. La Ley 1333 en el marco de las Reformas Estructurales	45
4.2. La importancia del debate internacional	49
4.3. Declaración de Tiquipaya	50

## CAPÍTULO III POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN LOS DOS PERÍODOS DE GOBIERNO DE EVO MORALES

1. La crisis de Estado como telón de fondo	56
--------------------------------------------	----

2. La “ventana de oportunidad” y la formación de la agenda de gobierno	60
3. Gestión y Política Ambiental en primer mandato de Evo Morales (2009 – 2013)	63
3.1. Primeras acciones	63
3.2. La organización institucional para la temática ambiental	65
3.3. El Plan Nacional de Desarrollo	67
4. Gestión y Política Ambiental en segundo mandato de Evo Morales (2010-2011)	68
4.1. La Nueva Constitución Política del Estado	68
4.2. Consulta previa	71
5. El discurso gubernamental en el ámbito internacional	73
6. El “Vivir Bien” como nuevo paradigma de desarrollo	75
7. Continuidad de las líneas maestras del Plan de Desarrollo de 2009	78
8. La organización institucional para la temática ambiental	82
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 86
 GLOSARIO.....	 xi
BIBLIOGRAFÍA.....	xiii
ANEXOS.....	xv

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS**

CUADRO 1. PRINCIPALES NORMAS BOLIVIANAS RELACIONADAS AL MEDIO AMBIENTE (1974-2005)	48
------------------------------------------------------------------------------------	----

## **Resumen.**

La política pública se constituye en la forma en que el Estado, intenta solucionar las problemáticas sociales que se suscitan. Para ello en unos casos recurre al modelo tradicional de la política pública, en la cual el gobierno es el único actor decisorio; y en otros casos recurre a un modelo de gobernanza horizontal. La política pública ambiental, puede responder a uno u otro modelo, pero dado su carácter interdisciplinario, está ligada al modelo de desarrollo imperante y al contrato social suscrito. La política ambiental, entonces, en el marco del neoliberalismo responde a los postulados de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, y paralelamente, frente a propuestas alternativas como el “buen vivir” implica, una nueva relación hombre-naturaleza esta vez, no extractiva.

## **Palabras Clave.**

Desarrollo, neoliberalismo, políticas públicas, medio ambiente.

## **Abstract.**

Public policy is in the way the state tries to solve the social problems that arise. This in some cases resorted to the traditional model of public policy in which the government is the only actor decision-making, and in other cases uses a horizontal governance model. Environmental public policy can respond to either model, but given its interdisciplinary nature, is linked to development model and the social contract signed. Environmental policy, then, in the face of neoliberalism meets the tenets of efficiency and effectiveness in the management of public resources, and in parallel, compared to alternative proposals as the "good life" implies a new relationship between man and nature this time not extractive.

Keywords.

Development, neoliberalism, public policy environment.



# INTRODUCCIÓN

Durante las décadas de 1970 y 1980 empezó a quedar cada vez más claro que los recursos naturales estaban dilapidándose en nombre del “desarrollo”. Se estaban produciendo cambios imprevistos en la atmósfera, los suelos, las aguas, entre las plantas y los animales, y en las relaciones entre todos ellos. Fue necesario reconocer que la velocidad del cambio era tal que superaba la capacidad científica e institucional para ralentizar o invertir el sentido de sus causas y efectos.

Por esta razón, la problemática ambiental pasó parte de la agenda internacional, como hecho de indiscutible tratamiento para los gobiernos, las agencias internacionales y la sociedad civil en su conjunto. De manera concreta, en Bolivia estos temas no estuvieron al margen, puesto que existen políticas, leyes y normas ambientales muy bien logradas para la protección del medio ambiente; asimismo, se han suscrito y ratificado tratados y convenios internacionales, permitiendo adquirir compromisos y responsabilidades internacionales sobre este asunto. Sin embargo su aplicación por parte de los diferentes sectores y por la sociedad en general, hasta ahora ha sido mínimas, sin coordinación y de manera unilateral.

La mayoría de la investigación ambiental en Bolivia, corresponden a enfoques de las ciencias de la Ingeniería o el Derecho Ambiental, útiles y necesarios, sin embargo carentes de una vista global que bien puede proporcionar la Ciencia Política a través del área de la Gestión Pública.

Por lo anteriormente mencionado, el estudio parte del hecho de contar con un cuadro detallado de la estructura estatal actual definida a partir del medio ambiente. Asimismo el de obtener una sistematización de las acciones y medidas emprendidas por el gobierno sobre el tema y una propuesta teórica de evaluación de esas medidas.

La investigación brinda un aporte que puede resumirse en los siguientes puntos:

- Detalle de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos de Evo Morales (2009 – 2013) como parte de su política medioambiental.
- Identificación y análisis del impacto y los resultados de dichas acciones.

- Análisis de la trayectoria y evolución de la política medioambiental en los sucesivos gobiernos de Evo Morales.
- Balance general, conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones sobre el tema.

Es necesario tomar en consideración dos elementos: primero, la importancia de las políticas públicas en todas las esferas de la vida social, para lograr el desarrollo y el bienestar de la población; y segundo, la importancia específica del tema medioambiental, en vista de la grave crisis que advierten organismos internacionales (calentamiento global y los desastres ambientales producidos por ese fenómeno).

Antes estas evidencias, y desde el ámbito de la Ciencias Políticas, cabe analizar las acciones que realizan los distintos niveles del Estado sobre el tema medioambiental, que hoy se perfila como un tema estratégico para el desarrollo. Brevemente se ha señalado que no existen estudios sobre la gestión ambiental en el gobierno de Evo Morales, desde una perspectiva politológica, aunque si hay trabajos elaborados desde el derecho o la Ingeniería, que no tienen una visión del conjunto de la política pública medioambiental, sino de sus detalles.

Ante estos vacíos y la necesidad de llenarlos, la pregunta que formula el presente trabajo es ¿Cuáles son los contenidos y la trayectoria de la política medioambiental impulsada por el gobierno de Evo Morales desde 2009-2013?

De ese modo, la investigación analiza los contenidos de la política pública medioambiental del Gobierno de Evo Morales, distinguiendo dos dimensiones que deberán contrastarse:

- Medidas y acciones del gobierno a nivel interno, o a nivel de Bolivia.
- Medidas y acciones del gobierno a nivel internacional.

De la misma manera se consideran dos momentos dentro del marco temporal escogido: el primero va desde la asunción de Evo Morales hasta la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado; el segundo momento, va desde la promulgación del texto constitucional hasta el presente. Suponemos que la impronta de la Constitución y las

transformaciones institucionales que conlleva, han cambiado o modificado sustancialmente la propuesta de gestión ambiental del gobierno.

En lo que sigue, presentaremos los hallazgos más sobresalientes de nuestro estudio los cuales se encuentran organizados en cuatro capítulos y una sección dedicada a las conclusiones.

El primer capítulo de la investigación, está dedicado a desarrollar el diseño metodológico empleado en la investigación, asociándolo a un contexto teórico y metodológico. Se comienza presentando el contexto político y académico que da pie a la problematización, el planteamiento de la hipótesis y los objetivos. En este capítulo también se explican los conceptos y el marco teórico que guiará el desarrollo del trabajo, y el diseño metodológico, con la especificación sobre el tipo de investigación, las fuentes y las técnicas empleadas.

El segundo capítulo, realiza un estudio y balance de las acciones llevadas a cabo en Bolivia sobre el tema medioambiental. Se describen, de manera general, las medidas de los gobiernos democráticos como parte de una política pública. Se realiza un balance, con la ayuda de las opiniones de los expertos, sobre los logros de esas acciones y medidas hasta 2005.

En el tercer capítulo, se identifican y describen todas las acciones llevadas a cabo por el gobierno de Evo Morales entre 2009-2013, con orientación hacia una política medioambiental. Se ubica y analiza el lugar del tema en los documentos institucionales, desde el Plan de Desarrollo, planes ministeriales y la Constitución Política del Estado. Se realizan conclusiones provisionales en base a un análisis de políticas públicas.

El cuarto capítulo, identifica y analiza las acciones del gobierno hacia el exterior con referencia al tema medioambiental. Se describen hechos de importancia como las cartas y declaraciones de Evo Morales ante la ONU, la Cumbre sobre Cambio Climático de 2010. Se analiza la recepción de estas acciones por parte de otros países y organismos internacionales. Además se trata de relacionar estas acciones con la política interna del gobierno.

Finalmente, en la parte de conclusiones se realiza una breve síntesis de los resultados obtenidos; asimismo, se plantea los alcances y limitaciones encontradas en el estudio y se hace algunas recomendaciones para posteriores investigaciones sobre la materia.

# CAPÍTULO I

## DISEÑO METODOLÓGICO

### 1. Tematización y contextualización

Las políticas medioambientales han constituido una prioridad de los gobiernos, a escala mundial, desde la década de los 70s, mismos están condicionadas y limitadas por acuerdos y convenciones internacionales; y no puede ser de otra forma: la contaminación, la deforestación, y otros problemas, no se limitan a un país o Estado, sino es una problemática mundial.

Algunos de los instrumentos más importantes que marcaron precedentes sobre esta materia fueron sin duda el protocolo de Montreal, que es un tratado internacional para proteger la capa de ozono, a través del control de sustancias que provocan su deterioro. El protocolo fue firmado en 1987, entrando en vigencia en 1989. Su relevancia radica en que los países del primer mundo decidieron invertir en medio ambiente, subvencionando cambios tecnológicos que eviten la contaminación (retiro de viejas máquinas y tecnologías y la adopción de nuevas, menos o nada perjudiciales al medio ambiente).

Río 92 generó dos mecanismos importantes para financiar el desarrollo sostenible propuesto: el Fondo para el medio Ambiente Mundial y el Fondo para el protocolo de Montreal.

Asimismo es importante el Protocolo de Kyoto, de 1997, del Convenio Marco sobre cambio climático de la ONU, que entra en vigor recientemente y el que Estados Unidos se niega a firmar. El objetivo es reducir a 5,2% las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

El telón de fondo de estos eventos y acuerdos internacionales no es otro que el desarrollo capitalista, cuyas características, destructivas del medio ambiente, no pueden ser disimuladas.

Podemos decir que el capitalismo se pudo mantener fundamentalmente gracias a su éxito económico que consiste en un aproximativo pleno empleo, en un incremento consistente de la producción y del consumo. Pero el sistema ha desatado otros problemas muy graves relativos a los límites de los recursos, de la energía y del medio ambiente. Estos problemas constituyen un elemento distintivo de la crisis capitalista actual respecto de las anteriores y, a su manera, marcan una frontera real para el desarrollo lineal que plantea la modernidad capitalista. Como lo advierte el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, “la humanidad está viviendo más allá de los recursos ambientales que posee e incurriendo en deudas ecológicas que las futuras generaciones no están en condiciones de pagar”<sup>1</sup>.

El citado Informe advierte sobre la amenaza del calentamiento global y cómo este fenómeno está afectando ya a millones de personas en todo el mundo, convirtiéndose en un obstáculo serio para el desarrollo humano. Lo llamativo es que la inmensa mayoría de las personas que sufren las consecuencias de los desastres climáticos (sequías, inundaciones, tormentas) viven en países en desarrollo<sup>2</sup>.

Identificar con claridad la política ambiental del actual gobierno se hace una necesidad urgente, en vista de los graves problemas ambientales que ya se sienten en todo el mundo, y los problemas que afrontamos en el propio país, como la constante contaminación del lago Titicaca, los daños ambientales producidos por la extracción de recursos naturales, etc. Al identificar esa política se podrá evaluarla, criticarla y analizarla, lo que se hace tremendamente útil para efectos de la planificación del desarrollo.

## **2. Planteamiento del problema de investigación**

La presente investigación, parte del siguiente planteamiento:

---

<sup>1</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

<sup>2</sup> *Ibíd.* p.77

¿Cuáles son los contenidos y trayectoria de la política de preservación, protección y control del medio ambiente en el marco de la constitución política del Estado durante el periodo 2009-2013?

Lo anterior, la investigación analiza las políticas públicas medioambientales implementadas por el Gobierno de Evo Morales durante su segundo periodo de gobierno, iniciada desde la promulgación del nuevo texto constitucional.

### **3. Objetivos de la Investigación**

#### **3.1. Objetivo general**

Analizar los contenidos y trayectoria de la política de preservación, protección y control del medio ambiente en el marco de la constitución política del Estado durante el periodo 2009-2013.

#### **3.2. Objetivos específicos**

- Identificar las acciones y medidas llevadas a cabo por el Gobierno del Presidente Evo Morales, como parte de su política de medio ambiente.
- Analizar los contenidos de la política medioambiental del Gobierno de Evo Morales, en cuanto a sus motivaciones e impacto interno.
- Explicar el recorrido y los cambios en la trayectoria de la política medioambiental del gobierno en el ámbito internacional.

### **4. Justificación y pertinencia de la investigación**

El tema del medio ambiente pasó a ser parte del debate mundial a partir de la década de 1970. El "Informe Bruntland", fue el que a mediados de esa década, abrió con fuerza la discusión sobre este asunto. En ese informe se acuña el concepto de desarrollo sostenible. Posteriormente, el mayor hito internacional en la lucha por el medio ambiente fue la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, donde se aprobó la Agenda 21, que es una especie de guía para el desarrollo sostenible. Además se acordaron las convenciones sobre

biodiversidad y cambios climáticos. Se dio la semilla para el inicio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

También hay que advertir una persistencia del individualismo como parte del repertorio de la modernidad capitalista en nuestro tiempo. Es un individualismo capaz de atornillarse en la cabeza de las personas, mediante la educación y el trato social cotidiano, generando atomismo individualista y competitividad salvaje, que olvida o instrumentaliza los valores éticos y morales. Este individualismo se expresa en la continuidad de un desarrollo depredador del medio ambiente y explotador del ser humano.

Si a esto sumamos la realidad de más treinta millones de personas desempleadas, producto de la crisis económica de 2008, podemos intuir que vivimos una crisis civilizatoria que tiene, en el cambio climático, un límite infranqueable.

Todas estas situaciones nos llevan a tener un cuadro detallado de la estructura estatal actual definida a partir del medio ambiente. Asimismo el de obtener una sistematización de las acciones y medidas emprendidas por el gobierno sobre el tema y una propuesta teórica de evaluación de esas medidas.

Creemos que la investigación por tratarse de una problemática vigente que entraña a todos es un hecho de indiscutible tratamiento tanto para los gobiernos, las agencias internacionales y la sociedad civil en su conjunto.

Se ha observado que la mayoría de la investigación ambiental en Bolivia, corresponden a enfoques de las ciencias de la Ingeniería o el Derecho Ambiental, útiles y necesarios, sin embargo carentes de una vista global que bien puede proporcionar la Ciencia Política a través del área de la Gestión Pública.

Por lo anteriormente mencionado, el estudio parte del hecho de contar con un cuadro detallado de la estructura estatal actual definida a partir del medio ambiente. Asimismo el de obtener una sistematización de las acciones y medidas emprendidas por el gobierno sobre el tema y una propuesta teórica de evaluación de esas medidas.

## **5. Hipótesis**



Sugerimos como hipótesis de trabajo, que el actual estado de la política medioambiental responde a la relación que se ha logrado entre las medidas y acciones internas y externas del gobierno.

## **5.1. Variables**

Variable Independiente (VI)

Medidas y acciones internas y externas del gobierno

Variable Dependiente (VD)

Estado actual de la política medioambiental

La política medioambiental hasta la presente, en realidad no fue una política en sentido estricto refleja el menosprecio y descuido del tema a nivel interno. Las acciones que la componen son de corte ideológico. Sin embargo estas acciones tienen gran repercusión internacional. Entre ellas podemos mencionar:

- Eliminación del Ministerio de Desarrollo Sostenible
- Falta de un plan, estrategia o proyecto general sobre el tema medioambiental
- Carta del presidente a la ONU (sobre cambio climático)

La variable dependiente, es la política medioambiental hoy, después del primer gobierno de Evo Morales, restituida la institucionalidad del Ministerio de Medio Ambiente. Es una variable dependiente porque es efecto o resultado de la relación que han tenido las acciones y medidas a nivel interno y externo del gobierno de Evo Morales. Es como si el discurso internacional ha obligado al gobierno a asumir un papel igual de significativo a nivel interno.

## **5.2. Operacionalización de variables**

Para hacer medibles las variables es necesario descomponerlas según sus dimensiones, indicadores y fuentes. El cuadro a continuación detalla estos elementos:

MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

<b>Unidad de Análisis</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes</b>
Independiente Política Pública Medioambiental (2009 – 2013)	Medidas y acciones del gobierno a nivel interno, o a nivel de Bolivia.	Estructura del Poder Ejecutivo	Ley LOPE
		Planificación medioambiental	Plan Nacional de Desarrollo
		Legislación Decretos emitidos	Gaceta Oficial de Bolivia
	Medidas y acciones del gobierno a nivel internacional	Pronunciamientos presidenciales	Hemerografía, base de datos
		Asistencia a reuniones internacionales	Hemerografía, bases de datos, informes institucionales
		Correspondencia enviada a Organismos Internacionales	Bases de datos, informes institucionales
Dependiente Política Pública Medioambiental 2010	Medidas y acciones del gobierno a nivel interno, o a nivel de Bolivia.	Estructura del Poder Ejecutivo	Ley LOPE
		Planificación medioambiental	Plan de Desarrollo Nacional
		Legislación Decretos emitidos	Gaceta Oficial de Bolivia
		Impactos específicos	Entrevistas, informes, bibliografía

## **6. Estado del arte**

En esta sección se ubica los estudios e investigaciones sobre el tema planteado, partiendo del contexto internacional como marco de referencia inevitable, pues serán los hechos internacionales los que definan la importancia del tema para los gobiernos del universo internacional. A partir de ello pasamos revista a las publicaciones y reflexiones que ha suscitado en nuestro medio.

### **6.1. El tema medioambiental en el contexto internacional**

Empezamos entonces por el tratamiento del tema medioambiental en el contexto internacional. No cabe lugar para otro punto de partida, ya que las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos del mundo en materia medio ambiental están condicionadas y limitadas por acuerdos y convenciones internacionales; y no puede ser de otra forma: la contaminación, la deforestación, y otros problemas, no se limitan a un país o Estado<sup>3</sup>. Esas convenciones constituyen también un marco para el análisis académico (fuentes para el Estado del Arte) y para la evaluación en cuanto a gestión pública (si un gobierno lleva a cabo acciones concretas para cumplir con lo acordado ante otros países u organismos).

El tema del medio ambiente pasó a ser parte del debate mundial a partir de la década de 1970. Fue el "Informe Bruntland", el que a mediados de esa década, abrió con fuerza la discusión. En ese informe se acuña el concepto de desarrollo sostenible. Posteriormente, el mayor hito internacional en la lucha por el medio ambiente fue la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, donde se aprobó la Agenda21, que es una especie de guía para el desarrollo sostenible. Además se acordaron las convenciones sobre biodiversidad y cambios climáticos. Se dio la semilla para el inicio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

---

<sup>3</sup> Los siguientes datos sobre el tratamiento del tema medio ambiental a nivel mundial se extrajeron de dos fuentes: una entrevista de Diego Ayo a Eduardo Forno: "¿Cómo andamos en casa en el tema de medio ambiente?" (2007); y el N° 17 de la Serie ICOBA: Medio Ambiente en Bolivia: una asignatura pendiente (2009).

Otro hito importante fue el protocolo de Montreal, que es un tratado internacional para proteger la capa de ozono, a través del control de sustancias que provocan su deterioro. El protocolo fue firmado en 1987, entrando en vigencia en 1989. Su relevancia radica en que los países del primer mundo decidieron invertir en medio ambiente, subvencionando cambios tecnológicos que eviten la contaminación (retiro de viejas máquinas y tecnologías y la adopción de nuevas, menos o nada perjudiciales al medio ambiente).

Río 92 generó dos mecanismos importantes para financiar el desarrollo sostenible propuesto: el Fondo para el medio Ambiente Mundial y el Fondo para el protocolo de Montreal.

Asimismo es importante el Protocolo de Kyoto, de 1997, del Convenio Marco sobre cambio climático de la ONU, que entra en vigor recientemente y el que Estados Unidos se niega a firmar. El objetivo es reducir a 5,2% las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

El análisis de los peligros al medio ambiente, sobretodo el problema del cambio climático, ha sido el objeto del Informe de Desarrollo Humano 2008 del PNUD. Ahí se advierten los riesgos y peligros del cambio climático y la necesidad de políticas públicas orientadas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Muchos estudios en el exterior se han generado a partir del derecho ambiental, por tanto desde una óptica legalista sobre el derecho al medio ambiente. Ahí se ubican los trabajos del español Álvaro Sánchez, abogado ambientalista que ha escrito varios trabajos sobre el tema, destacándose los referidos a políticas públicas ambientales (2008) y la sostenibilidad ambiental en el contexto urbano (2008).

Sobre esa línea de análisis del medio ambiente desde la política pública se encuentra un trabajo de José Emilio Ortega y otros (2001), que observan el desarrollo de las políticas ambientales en el contexto argentino. También se puede citar el análisis de Carlos Moreno (2008), que desde la óptica del sistemismo hace una reflexión teórica de las políticas medioambientales.

Un rasgo común a estos últimos autores es su profesión, la ingeniería ambiental. Su profesión hace que los trabajos que presentan sean altamente precisos y técnicos, un tanto alejados de los debates políticos. Por lo tanto, dos primeros enfoques que se pueden recoger hasta aquí son los del Derecho Medioambiental y la Ingeniería Ambiental. Ambos tratan el tema aterrizando en la política pública.

## **6.2. Políticas y gestión medioambiental en Bolivia**

En Bolivia el tema medioambiental entrará con fuerza el año 1986, cuando se crea la primera instancia gubernamental vinculada al tema, el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Esta incorporación correspondería a una exigencia del BID, que financiaba la construcción de una vía fundamental en el oriente del país.

Posteriormente, en el año 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora se crea la Secretaría Nacional para el Medio Ambiente y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente, instancias pioneras a nivel mundial<sup>4</sup>.

Finalmente llegó la Ley del Medio Ambiente, promulgada en abril de 1992, mes y medio antes de la Cumbre de Río. En su gestación debe reconocerse el esfuerzo de instituciones de la sociedad civil, principalmente Lidema (Liga de Defensa del Medio Ambiente). Esta Ley fija áreas protegidas en el país, las que constituyen la estrategia más efectiva a nivel mundial para la preservación de la biodiversidad.

Lamentablemente no se ha avanzado más allá de este logro, aunque se han planteado proyectos de ley de la biodiversidad y áreas protegidas, estas no han llegado a concretarse, pues se tocan temas de derechos y acceso a recursos naturales, afectando diversos intereses y causando susceptibilidades (entre indígenas, campesinos, madereros, etc.)

Recordemos que Bolivia es un país de múltiples facetas, y que ha vivido de los diversos recursos naturales que tiene en su geografía. El desarrollo de las actividades de

---

<sup>4</sup> Eduardo Forno señala que todos los consultores que trabajaron en esas instancias tuvieron que irse a trabajar a los "Fondos" que se iban creando en todo el mundo. En su reflexión, los bolivianos somos pioneros en algunas cosas, pero no sabemos mantenerlas. Página 308 y ss.

extracción ha exigido la elaboración de normativa para proteger el medio ambiente. Ahí están los reglamentos medioambientales desarrollados a partir de la Ley de Hidrocarburos y el Código de Minería, además de la Ley Forestal.

Es a partir de esas actividades que se van realizando estudios de impacto ambiental en el país, los mismos que están a cargo de instituciones públicas pero también privadas. Ahí destaca el papel de organizaciones no gubernamentales como la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), la Sociedad de Gestión Ambiental (SGAB) y el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). Estas instituciones han desarrollado bibliografía, informes y programas muy valiosos para estudiar el tema ambiental en Bolivia.

Sus trabajos realizados en sobre contaminación se concentran en los flujos de residuos y/o contaminantes de algunas actividades ligadas a los distintos sectores de la economía, minería e industria principalmente. Casi todos hacen una caracterización general de los procesos contaminantes. Algunos estudios proponen medidas de mitigación de impactos en industrias específicas. Estos trabajos son altamente técnicos, restringidos al ámbito de la ingeniería ambiental, pero orientadores para los decisores que formularán la política ambiental.

En general, el mayor aporte realizado sobre el estado ambiental en Bolivia es el Informe presentado por Lidema (2008), un volumen que reúne la contribución de varios especialistas del tema ambiental, que hacen un análisis por sectores. La obra culmina con una parte dedicada a la gestión y política ambiental, llegando hasta las acciones emprendidas por Evo Morales en 2007. Por tanto esta es una obra completa e imprescindible, por ser el único informe general sobre medio ambiente disponible en el país.

El único texto orientador sobre la política y gestión ambiental del actual gobierno, desde la perspectiva de la Ciencia Política es la memoria número 17 de la Serie de seminarios ICOBA (2009). El texto comienza con la presentación de un documento base, preparado por la Asociación Boliviana de Ciencia Política. Se transcriben los comentarios de panelistas y público al documento, y finalmente se realizan conclusiones.

El documento base propone una idea importante, la ecología política como punto de partida y marco de análisis, y que puede entendida en dos sentidos: (Pág. 18-19) Como programa político, orientado a la acción, es decir para estructurar una política pública medioambiental., y como proyecto cultural con un sentido de cosmovisión totalizante, es decir, una ideología. El MAS, asumiendo la cosmovisión indigenista, tiene una ideología política como proyecto cultural, pero no como programa político, "(...) tiene ideología pero no tiene una política medioambiental."<sup>5</sup>.

Sobre nuestro tema, las políticas de medio ambiente en el gobierno de Evo Morales, el documento base y los panelistas advierten las contradicciones y ambivalencias del gobierno. En el contexto internacional, el Presidente ha tenido una actuación muy positiva, sin embargo, hay ausencia de políticas medio ambientales.

Esas contradicciones habrían atravesado a todos los gobiernos anteriores. Nunca hubo continuidad de acciones de una gestión gubernamental a otra, y a veces, ni siquiera en el mismo gobierno<sup>6</sup>.

Diego Ayo (2007), realizó una treintena de entrevistas para analizar la democracia boliviana "desde sus expertos". Entre sus entrevistados está Eduardo Forno, que explica la problemática ambiental en Bolivia y la trayectoria de la gestión ambiental en el periodo democrático. El aporte de este trabajo es que el entrevistador, Ayo, es politólogo, y guía la entrevista según su disciplina.

Tenemos también un trabajo auspiciado por la UDAPE, de Jorge Escoban (2003), sobre la problemática medioambiental en Bolivia. El estudio combina el análisis de la situación ambiental con las políticas ambientales emprendidas desde la Ley de Medio Ambiente en 1992. Se relacionan las acciones de los gobiernos en el marco de sus compromisos internacionales asumidos, sobretodo, desde la Cumbre de Río.

Finalmente, es necesario revisar los documentos guías de la gestión gubernamental, como son el Plan Nacional de Desarrollo y la Nueva Constitución Política del Estado. Ahí se

---

<sup>5</sup> Ibíd. p.19

<sup>6</sup> Óp. Cit. p.151

encontrarán los lineamientos de las políticas gubernamentales sobre el tema ambiental, además de la fundamentación política de esas medidas.

Cuando el gobierno de Evo Morales asumió el mando de la Nación, las primeras ideas e iniciativas sobre medio ambiente se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" (2009 – 2013). El tratamiento se lo realiza como parte del pilar Bolivia Productiva. La política de gestión ambiental enfrenta al neoliberalismo con el rol protagónico del Estado, señalando que el primero promovió el desarrollo irracional y la protección de la inversión extranjera. El Estado estaría llamado a prevenir, mitigar y remediar la situación de deterioro ambiental, sobre la base de una amplia participación social<sup>7</sup>.

Más adelante el PND detalla la propuesta de cambio, que consiste en consolidar la presencia y el dominio originario del Estado en su rol promotor y protagonista del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desarrollando políticas nacionales desde una visión holística que restablezca el equilibrio entre la necesidad de conservación de la naturaleza y las necesidades económicas del desarrollo nacional, cuyo eje es la planificación ambiental<sup>8</sup>.

El medio ambiente tiene también un lugar en la nueva Constitución Política del Estado. El tema aparece en dos partes del texto: en la primera, en la que se amplían los derechos, siendo uno de ellos el derecho al medio ambiente; y en la segunda parte, en la que se incorpora la Jurisdicción Agroambiental y al tribunal Agroambiental como parte del Órgano Judicial.

Recientemente la Vicepresidencia del Estado patrocinó la edición de un libro colectivo, Nueva Constitución. Conceptos elementales para su desarrollo normativo (2010), del cual recogemos la contribución de Eugenio Zaffaroni, pertinente a nuestro tema. Su ensayo "La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia", se anima a reconocer en las Constituciones Boliviana y Ecuatoriana verdaderos aportes al constitucionalismo universal, ya que se eleva a la naturaleza al nivel de sujeto de derechos, algo inédito hasta el presente. Esto tiene que

---

<sup>7</sup> PND, 2007. p. 143

<sup>8</sup> *Ibíd.* p.171



ver con una perspectiva desde los derechos humanos. Recordemos que los derechos humanos han atravesado una evolución que llega hasta cuatro generaciones de derechos<sup>9</sup>. Precisamente el medio ambiente entra en la cuarta generación, pero como derecho, no como sujeto. Al elevar a la naturaleza como sujeto de derecho se replantea la trayectoria de los derechos humanos, lo que constituye la apertura de una nueva veta de análisis.

Volviendo al análisis de la ABCP<sup>10</sup>, hay contradicciones en la Constitución sobre los recursos naturales, principalmente los parques nacionales y el agua. Aunque estos son recursos de dominio del Estado, se garantiza el respeto a los pueblos indígenas para su aprovechamiento y co-gestión según usos y costumbres. Esto, como una medida de resarcimiento hacia esos pueblos.

La mayoría de los trabajos sobre medio ambiente giran en torno a la contaminación y deterioro ambiental. Existen trabajos altamente técnicos sobre el impacto ambiental de sectores de la economía, como la minería y los hidrocarburos. Estos son trabajos realizados por ingenieros ambientales, en su mayoría.

Otro enfoque es el del derecho ambiental, que se basa en las convenciones y tratados internacionales como marco de análisis de las medidas gubernamentales. Desde esa óptica se da mayor importancia a la legislación desarrollada por el país.

Los enfoques anteriores aterrizan en el tema de las políticas públicas, y no es para menos. Es a partir de la evidencia y la investigación seria que se deben establecer políticas públicas en cualquier nivel del Estado<sup>11</sup>. Sin embargo cabe lamentar que escasea un análisis desde la Ciencia Política sobre el tema ambiental y la gestión ambiental de anteriores gobiernos. Este análisis debería incorporar elementos como los dispositivos ideológicos y discursivos del gobernante, sus motivaciones y los resultados o impacto en la población. Es en ese terreno donde se sitúa la presente investigación.

## **7. Marco teórico**

---

<sup>9</sup> Los derechos de primera generación son los individuales; los de segunda generación son los económicos, sociales y culturales; los de tercera generación son los colectivos; y los de cuarta generación son de aparición reciente y que continúan trabajándose-. Incluyen el derecho al medio ambiente, a la paz, al desarrollo, etc.

<sup>10</sup> Op. cit,

<sup>11</sup> SUTCLIFFE, Sophie, 2006. P. 23

Una de las necesidades básicas de la investigación es precisar los conceptos recurrentes en todo su desarrollo. Estos conceptos son tres: políticas públicas, política medioambiental y gestión ambiental. Son tres insumos teóricos que servirán para interpretar y aclarar las acciones concretas del gobierno de Evo Morales.

## 7.1. Políticas Públicas

Dentro de las ciencias políticas, el análisis y el estudio de las políticas públicas es bastante reciente: el texto fundador de la “disciplina” tiene apenas casi seis décadas de existencia y sin embargo, los desarrollos posteriores han sido fructíferos si nos referimos a la cantidad de bibliografía especializada existente, así como a los diferentes enfoques presentados por la literatura.

Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de *policy* en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el conocimiento de *knowledge of* y el conocimiento en *knowledge in*.<sup>12</sup> El conocimiento de hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva. El conocimiento en pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico.

Para Lasswell, estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo de interdisciplina<sup>13</sup>. Sus seguidores han presentado interpretaciones propias de la interdisciplina y en realidad los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes que se pueden distinguir esquemáticamente de la siguiente manera: cuantitativos, unidisciplinarios, normativos, de corte económico, centrado en el contenido para el conocimiento de, versus contextualizadores, multidisciplinarios, positivos, político-administradores, interesados en el conocimiento en.

---

<sup>12</sup> Para el tratamiento de la obra de Lasswell nos basamos en los análisis de Edith Kauffer. En: KAUFFER Edith. Las políticas públicas. Algunos apuntes generales [en línea] <<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>> [consulta: 27 enero 2014]

<sup>13</sup> *Ibidem*

El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas cubre a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación. El conocimiento generado pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, percepciones, factores institucionales, actores, conflictos, ideologías.

A decir de Edith Kauffer, las políticas públicas son un “conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.”<sup>14</sup> Pero además complementa la idea señalando que la política pública también es lo que los gobiernos deciden no realizar. “No estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública.”<sup>15</sup>

En resumen, la política pública comprende todo lo que un Gobierno hace o decide no hacer, “solo, o en coordinación con sectores sociales u organizaciones políticas”<sup>16</sup>.

## **7.2. Política Medioambiental (o Ambiental)**

Cuando se hace referencia al término “política ambiental” vienen a colación las ciencias de la administración. En Administración de Empresas, la política ambiental es parte de la “filosofía y práctica” de un empresa, en cumplimiento a compromisos asumidos respecto al medio ambiente.

Esa lógica llevada al ámbito de la función pública nos acerca a lo que nos interesa: la política medioambiental de un gobierno. Ya se ha dicho en el Estado del Arte, que las medidas adoptadas por los gobiernos a nivel internacional son fruto de compromisos asumidos internacionalmente, para hacer frente a problemas futuros. De esos compromisos y debates se generó la idea del desarrollo sostenible, que fue la matriz de las primeras acciones gubernamentales en Bolivia, luego acusadas de neoliberales.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

La política medioambiental del primer período de Gobierno de Evo Morales se perfiló en el Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013, que planteaba políticas y estrategias concretas:

- a) Control del Estado sobre los recursos forestales, con participación de las comunidades en el manejo y aprovechamiento de los recursos del bosque.
- b) Transformación productiva del sector forestal, que implica la industrialización de productos maderables y no maderables.
- c) Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.
- d) Reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y secuestro del carbono, a través del cambio de la matriz energética.
- e) Agua para todos: para la naturaleza y para la producción
- f) Gestión ambiental y de riesgos: equilibrio entre las necesidades del desarrollo y conservación del medio ambiente. En este punto, el PND previó la adecuación y reforma normativa: Ley de la Biodiversidad, Ley del Carbono, Ley Forestal y Ley del Medio Ambiente.

Las políticas y estrategias concretas son:

- a) Control del Estado sobre los recursos forestales, con participación de las comunidades en el manejo y aprovechamiento de los recursos del bosque.
- b) Transformación productiva del sector forestal, que implica la industrialización de productos maderables y no maderables.
- c) Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.
- d) Reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y secuestro del carbono, a través del cambio de la matriz energética.
- e) Agua para todos: para la naturaleza y para la producción
- f) Gestión ambiental y de riesgos: equilibrio entre las necesidades del desarrollo y conservación del medio ambiente. En este punto, el PND previó la adecuación y reforma normativa: Ley de la Biodiversidad, Ley del Carbono, Ley Forestal y Ley del Medio Ambiente.

### **7.3. Gestión Ambiental**

La gestión ambiental es el conjunto de acciones y decisiones planificadas para una región o territorio, orientadas a la conservación, protección del ambiente y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos; que contempla las acciones que se deben realizar, cuándo y cómo llevarlas a cabo, así como la selección de opciones y prioridades<sup>17</sup>. El objetivo de la gestión ambiental es lograr la máxima racionalidad, coherencia, solvencia y equidad en el proceso de toma de decisiones relativas a la defensa del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, en el marco de un desarrollo sostenible<sup>18</sup>.

Uno de los temas de discusión que se destaca en la agenda de la comunidad ambiental boliviana es el de encontrar soluciones que fortalezcan la gestión ambiental a través de mecanismos de inversión que contribuyan al desarrollo de un sistema coherente de financiamiento, capaz de robustecer políticas públicas de desarrollo sostenible.

Los recursos provenientes de la Cooperación Internacional, constituyen una de las fuentes más importantes de recursos destinados a fortalecer la gestión ambiental a nivel nacional. La provisión de estos recursos es dada en el marco de la estructura administrativa y de gestión pública descentralizada mediante mecanismos diversos y arreglos institucionales de cooperación con actores públicos y sociales, orientados a financiar programas estratégicos definidos a nivel nacional, departamental y local.

Las contribuciones de los donantes a la gestión ambiental alimentan con recursos financieros y de asistencia técnica áreas de trabajo relacionadas con la conservación y uso de biodiversidad; contribuyen al desarrollo del sector forestal; apoyan la gestión de sistemas hídricos mediante enfoques de manejo de cuencas; se enfocan en temas relacionados con la gestión de calidad ambiental; y en iniciativas para enfrentar los efectos del cambio climático, siendo estas áreas reconocidas como las de mayor concentración, entre otras existentes.

## **8. Tipo de Investigación**

---

<sup>17</sup> LIDEMA. 2008. Estado Ambiental de Bolivia. p. 12.

<sup>18</sup> El desarrollo sostenible es un concepto que se ha prestado a mucha discusión y que tiene múltiples definiciones. La definición clásica del informe Brundtland, que difundió el término, es “el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades”.

Esta es una investigación de enfoque cualitativo, pues privilegia el análisis y valoración de las características cualitativas de las variables antes que su cuantificación. Se analiza la trayectoria de la política pública medioambiental del gobierno de Evo Morales, en dos dimensiones: interna e internacional, relacionando la gestión ambiental del primer gobierno de Evo Morales con el segundo, encontrando en esa relación la clave para la formulación de la hipótesis.

## **9. Métodos y Técnicas**

La estrategia metodológica tiene que ver con las modalidades para la obtención de datos y su procesamiento, sistematización e interpretación. Según Barragán, toda estrategia metodológica tiene dos elementos constitutivos: las técnicas de observación y fuentes de información; y las técnicas de análisis, procesamiento e interpretación de datos<sup>19</sup>.

Las técnicas que se emplearon para la investigación fueron:

- Estadísticas, encuestas y gráficos, que fueron realizados por otros estudios relacionados con el estado medio ambiental en Bolivia, material que podremos utilizar, principalmente para el análisis e interpretación de esos datos. En este ámbito serán fundamentales los informes de organizaciones como LIDEMA o el Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Revisión y análisis hemerográfico. Las fuentes hemerográficas permitieron el armado de cuadros de evolución de las medidas y acciones del gobierno en el tiempo. asimismo permitieron ayudar para contextualizar el tiempo en el que se lanzaron medidas y la recepción que tuvieron por parte de distintos actores.
- Entrevistas a investigadores o autores especializados sobre el tema medioambiental y las políticas medioambientales, aplicando, según el caso, entrevistas abiertas en profundidad o cuestionarios semi-estructurados.

El análisis se realizó sobre la base teórica referido a las políticas públicas medioambientales. Este marco de análisis, elaborado a partir de la revisión bibliográfica,

---

<sup>19</sup> BARRAGÁN, R. (coord.). 2007. Formulación de proyectos de investigación. La Paz, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). p. 98

fue elaborado sobre las convenciones vigentes sobre medio ambiente y la situación y características propias del país.

#### OBJETIVOS, FUENTES Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivos específicos	Fuentes	Técnicas
Identificar las acciones y medidas llevadas a cabo por el gobierno de Evo Morales como parte de su política de medio ambiente.	<p>Fuentes primarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematización de entrevistas en profundidad</li> <li>• Fichas de revisión hemerográfica</li> </ul> <p>Fuentes secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros y artículos especializados</li> <li>• Estadísticas, encuestas y gráficos generados por otras investigaciones</li> </ul>	<p>Entrevistas en profundidad a expertos en el área medioambiental</p> <p>Revisión hemerográfica</p> <p>Revisión de fuentes documentales</p> <p>Elaboración de fichas bibliográficas</p>
Analizar los contenidos de la política medioambiental del gobierno de Evo Morales, en cuanto a sus motivaciones e impacto interno e internacional.	<p>Fuentes primarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematización de entrevistas en profundidad</li> <li>• Fichas de revisión hemerográfica</li> </ul> <p>Fuentes secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros y artículos especializados</li> </ul>	<p>Entrevistas en profundidad a expertos en el área medioambiental</p> <p>Revisión hemerográfica</p> <p>Revisión y análisis de documentos institucionales</p>
Explicar el recorrido y los cambios en la trayectoria de la política medioambiental del gobierno	<p>Fuentes primarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematización de entrevistas en profundidad</li> <li>• Fichas de revisión hemerográfica</li> </ul> <p>Fuentes secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libros y artículos especializados</li> </ul>	<p>Entrevistas en profundidad a expertos en el área medioambiental</p> <p>Revisión hemerográfica</p>

# **CAPÍTULO II**

## **LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN BOLIVIA**

### **1. Situación antes de 1992**

En la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe se definen políticas ambientales con muy diversas denominaciones, siendo las más comunes las de política, estrategia y plan. Se refieren a diversos niveles territoriales, y sectores o temas particulares. Su propósito es reflejar un conjunto de prioridades, objetivos, metas e iniciativas ambientales que se espera desarrollar en un período determinado o en un plazo no especificado.

Los cambios producidos, durante las últimas tres décadas, en las normas e instituciones ambientales de los países latinoamericanos pueden ser atribuidos a varias razones, entre ellas la recuperación de las instituciones democráticas, las reformas macroeconómicas que se generaron y el diseño de nuevas estructuras del Estado<sup>20</sup>.

En Bolivia el tema medioambiental entrará con fuerza el año 1986, cuando se crea la primera instancia gubernamental vinculada al tema, el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Esta incorporación correspondería a una exigencia del Banco Interamericano de Desarrollo, que financiaba la construcción de una vía fundamental en el oriente del país.

---

<sup>20</sup> ACUÑA, Guillermo. 1999. p.5.



Posteriormente, en el año 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora se crea la Secretaría Nacional para el Medio Ambiente y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente, instancias pioneras a nivel mundial<sup>21</sup>.

En general, se puede afirmar que la normatividad vigente antes de la Ley 1333 de 1992, no fue producto de una visión global de los asuntos ambientales y de sus interrelaciones. Fue el producto de la suma de orientaciones y criterios sectoriales aislados dirigidos a la conservación y protección de ciertos bienes y recursos ambientales<sup>22</sup>.

La legislación hasta entonces estaba dispersa, excepto en lo relativo al manejo de la fauna silvestre y la administración de los recursos forestales, no existían autoridades competentes que velaran por el cumplimiento de la legislación. Sin embargo, esa autoridad carecía de los recursos y de la capacidad institucional necesaria para poder cumplir cabalmente con sus funciones. Más aun, fue señalada como una de las causas de la depredación de los recursos encomendados a su cuidado.

Durante la legislatura de 1987, el Gobierno de Víctor Paz presentó a la consideración del Senado una ley de protección del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, de manera simultánea, el partido de oposición presentó un proyecto de ley similar a la Cámara de Diputados. Esto llevó que estas iniciativas se anularan mutuamente.

Hasta finales de los ochenta no existía en Bolivia legislación integrada para la conservación, la administración y el control del uso de los recursos naturales y ambientales. Sin embargo, existía una asombrosa cantidad de normas dispersas e inconexas que aludían a distintos temas relativos a la conservación y al manejo ambiental.

A comienzos de la década de 1990, la creciente ocurrencia de desastres ecológicos en el mundo, las intensas negociaciones internacionales conducentes a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, y la

---

<sup>21</sup>FORNO, Eduardo. 2007, señala que todos los consultores que trabajaron en esas instancias tuvieron que irse a trabajar a los "Fondos" que se iban creando en todo el mundo. En su reflexión, los bolivianos somos pioneros en algunas cosas, pero no sabemos mantenerlas. Página 308 y ss.

<sup>22</sup>ESCOBARI, Jorge. 2003. p. 17 y ss.

acción de los donantes internacionales y de la banca multilateral, incentivaron al gobierno boliviano a retomar el tema de la ley ambiental.

El 13 de noviembre de 1990 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Defensa Ecológica cuyo principal objetivo era promover el estudio y la evaluación de todas las actividades públicas y privadas que pudieran generar impactos ambientales negativos. Esta ley determinó “...necesario y obligatorio el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) para toda actividad pública o privada susceptible de provocar daños al medio ambiente, de acuerdo a criterio de la Autoridad Competente, la misma que queda facultada para exigir este requisito antes de autorizar su funcionamiento”.

El mismo año, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Supremo 22884, mediante el cual se estableció una “pausa ecológica histórica” de 5 años. Durante este lapso no se otorgarían nuevas concesiones forestales. Este Decreto persiguió cinco objetivos fundamentales:

- Promover la protección y el manejo de las especies y ecosistemas con fines productivos.
- Promover el manejo adecuado de los bosques, con el fin de mantener y expandir la producción maderera.
- Mantener la integridad de los ríos y arroyos, con fines de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- Fortalecer las instituciones de investigación y enseñanza.
- Fomentar la conciencia ambiental.

Adicionalmente, con la finalidad de captar recursos económicos y científicos para aplicarlos a trabajos y proyectos de desarrollo sostenible, se creó el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA). En un principio esta entidad se creó como dependiente del Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos. Posteriormente pasó a depender de la Presidencia de la República.

En 1990 se reabrió el tema de la legislación ambiental con la presentación de un proyecto de ley. En diciembre de 1990 la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de Diputados

convocó a un foro en la ciudad de La Paz. En ese foro se concluyó: un 38% del territorio nacional boliviano sufría de erosión y no era apto para la producción agrícola; el deterioro de los suelos cultivables estaba impidiendo un crecimiento agropecuario sostenible; la explotación legal e ilegal de los recursos naturales estaba contribuyendo al deterioro de los ecosistemas bolivianos.

Siguiendo las recomendaciones del foro, se procedió a trabajar en la elaboración de una ley general de medio ambiente, enmarcada dentro de la descentralización administrativa. Se consultó a todos los sectores de la sociedad boliviana (empresarios, políticos, indígenas, campesinos, ONGs y otros) y de esta consulta surgió un proyecto de ley.

El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno a la consideración del Parlamento y aprobado en la legislatura 1991-1992. Este proyecto de Ley se convertiría en la Ley 1333.

Durante la década de los años 90, Bolivia ejecutaría un apreciable conjunto de acciones, incluyendo la adopción de un extenso e importante marco normativo, destinado a definir explícitamente conceptos y prácticas de desarrollo sostenible. Estas acciones constituyeron las primeras iniciativas de su naturaleza en los planos regional y mundial, lo que otorgó al país un liderazgo ampliamente reconocido en esta temática.

Para alcanzar el desarrollo sostenible se adoptaron políticas destinadas a buscar el crecimiento económico en el marco de una estabilidad macroeconómica. Entre otros, se abrieron los mercados, se mejoraron los mecanismos de promoción de exportaciones y de inversiones, se privatizaron o capitalizaron las empresas estatales, y se modificaron las políticas tributarias.

Al mismo tiempo, se comprendió que medidas estrictamente económicas no eran suficientes para satisfacer las necesidades de la mayoría de la sociedad, alcanzar una más equitativa distribución del ingreso y promover un acelerado desarrollo social. Por ello, se establecieron reformas estructurales de largo plazo en salud y educación, al mismo tiempo que se adoptaron procesos de descentralización administrativa, participación popular y reformas sobre la tenencia de la tierra.

## **2. El debate mundial sobre medio ambiente y desarrollo**

### **2.1. El Informe Brundtland y el desarrollo sostenible**

En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo atendiendo un llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio. Con ese enfoque publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común", más conocido como Informe Brundtland.

El Informe planteó la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor estaba condicionada a las acciones políticas decididas que permitan el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta.

En palabras de la misma Comisión, el Informe pretendía ser un llamado urgente en el sentido de que había llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a ésta generación y a las siguientes. “Cuando se conformó la Comisión en 1983 como un cuerpo independiente de los Gobiernos y del sistema mismo de las Naciones Unidas, era ya unánime la convicción de que resultaba imposible separar los temas del desarrollo y el medio ambiente.”<sup>23</sup>

Fue así como surgió un nuevo paradigma, el desarrollo sostenible, definido en el mismo Informe de 1987: “El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”<sup>24</sup>.

Por lo general, se considera que el desarrollo sostenible tiene tres componentes: medio ambiente, sociedad y economía. El bienestar en estas tres áreas está entrelazado, y no es independiente. Por ejemplo, una sociedad saludable y próspera depende de un medio

---

<sup>23</sup> “Nuestro Futuro Común” [en línea]

<<http://www.oarsoaldea.net/agenda21/files/Nuestro%20futuro%20comun.pdf>> [consulta: 17 enero 2014]

<sup>24</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1987. p.43

ambiente sano para que le provea de alimentos y recursos, agua potable, y aire limpio para sus ciudadanos.

El paradigma de la sostenibilidad rechaza el argumento de que las pérdidas en los ámbitos ambiental y social son consecuencias inevitables y aceptables del desarrollo económico. Por tanto, “los autores consideran a la sostenibilidad como un paradigma para pensar en un futuro en el que las consideraciones ambientales, sociales y económicas se balanceen en la búsqueda del desarrollo y una mejor calidad de vida”<sup>25</sup>.

Este novedoso enfoque, que devendría en paradigma del desarrollo, sirvió de eje a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.

## **2.2. Conferencia de Río de 1992**

Las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, también conocidas como las Cumbres de la Tierra, fueron unas cumbres internacionales que tuvieron lugar en [Estocolmo \(Suecia\)](#) del [5](#) al [16 de junio](#) de [1972](#), [Río de Janeiro \(Brasil\)](#) del [2 de junio](#) al [13 de junio](#) de [1992](#) y en [Johannesburgo \(Sudáfrica\)](#) del [23 de agosto](#) al [5 de septiembre](#) del [2002](#).

La Conferencia celebrada en [Río de Janeiro](#) en [Brasil](#) reunió a 125 jefes de Estado y de Gobierno y a 178 países. [Maurice Strong](#), fue el secretario general. Aproximadamente 400 representantes de organizaciones no gubernamentales estuvieron presentes. En esta los países participantes acordaron adoptar un enfoque de desarrollo que protegiera el medio ambiente, mientras se aseguraba el desarrollo económico y social. En la Cumbre de Río se fueron aprobados diversos documentos, los cuales son:<sup>26</sup>

- Programa 21 ([Agenda 21](#) en inglés): este es un plan de acción que tiene como finalidad metas ambientales y de desarrollo en el siglo XXI.
- [Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo](#): se definen los derechos y deberes de los Estados.

---

<sup>25</sup> MCKEOWN, Rosalyn. 2002. p.26.

<sup>26</sup> “Conferencias de la ONU sobre medio ambiente” [en línea]  
<[http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm)> [consulta: 18 enero 2014]

- Declaración de principios sobre los [bosques](#).
- Convenciones sobre el [cambio climático](#), la [diversidad biológica](#) y la [Desertificación](#).

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo nutrieron la definición de desarrollo sostenible con un listado de 18 principios de sostenibilidad:

- Las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- El desarrollo hoy día no debe socavar las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
- Los países tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos, pero sin causar daños ambientales más allá de sus fronteras.
- Las naciones deben desarrollar leyes internacionales para ofrecer compensaciones por el daño que las actividades bajo su control causen en áreas más allá de sus fronteras.
- Los países deben utilizar un enfoque precautorio para proteger el medio ambiente. Donde existan amenazas de daño serio o irreversible, no debe usarse la incertidumbre científica para posponer la implantación de medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental.
- Para lograr el desarrollo sostenible, la protección ambiental debe constituir una parte integral del proceso de desarrollo, y no se puede considerar como un elemento aislado. Es esencial erradicar la pobreza y reducir las disparidades entre los estándares de vida en diferentes partes del mundo para lograr el desarrollo sostenible y satisfacer las necesidades de la mayoría de las personas.
- Las naciones deberán cooperar para conservar, proteger y restaurar la salud e integridad del ecosistema de la Tierra. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que tienen en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible en vista de las presiones que sus sociedades imponen al medio ambiente global y de las tecnologías y recursos financieros que dominan.

- Los países deben reducir y eliminar los patrones no sostenibles de producción y consumo, así como promover políticas demográficas apropiadas.
- Las cuestiones ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados. Las naciones deberán facilitar y fomentar la conciencia y participación pública poniendo la información ambiental a disposición de todos.
- Los países deberán decretar leyes ambientales efectivas, y desarrollar leyes nacionales sobre las obligaciones legales para con las víctimas de la contaminación y otros daños de carácter ambiental. En donde tengan autoridad, los países deberán evaluar el impacto ambiental de actividades propuestas que tengan un potencial y significativo impacto adverso.
- Los países deberán cooperar para promover un sistema económico internacional abierto que lleve al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todos los países.
- Las políticas ambientales no deben utilizarse como un medio injustificado de restringir el comercio internacional.
- En principio, el que contamina debe asumir el costo de la contaminación.
- Las naciones deberán alertarse unas a otras acerca de desastres naturales o actividades que pudieran tener impactos transfronterizos peligrosos.
- El desarrollo sostenible requiere de un mejor entendimiento científico de los problemas. Los países deben compartir conocimientos y tecnologías innovadoras para lograr la meta de la sostenibilidad.
- La participación completa de las mujeres es esencial para lograr el desarrollo sostenible. También se necesitan la creatividad, ideales y valor de la juventud y el conocimiento de los grupos indígenas. Los países deben reconocer y apoyar la identidad, cultura e intereses de los grupos indígenas.
- La guerra es inherentemente destructiva del desarrollo sostenible, y las naciones deberán respetar las leyes internacionales que protegen al medio ambiente en tiempos de conflictos armados, y deberán cooperar para que dichas leyes se sigan estableciendo.
- La paz, el desarrollo y la protección ambiental son interdependientes e indivisibles.

### **2.3. El impacto del debate internacional en Bolivia**

Es importante advertir que la Ley 1333 del Medio Ambiente adoptó implícitamente la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland de 1987 y estableció como su objetivo “la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales... promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población”.

La Ley establecía que la planificación del desarrollo nacional y regional del país debería incorporar la dimensión ambiental “... a través de un proceso dinámico permanente y concertado entre las diferentes entidades involucradas en la problemática nacional”. La norma creó también procedimientos para garantizar a las comunidades tradicionales y pueblos indígenas participación en los procesos de planificación del desarrollo sostenible.

Bolivia fue uno de los primeros países del mundo en desarrollo en adoptar y ratificar los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. En este marco, concibió su Agenda 21, la misma que reflejó un programa de desarrollo sectorial y regional basado sobre los principios de la Cumbre. La Agenda adoptada en 1996 constituyó un instrumento de planificación estratégica basado en programas y proyectos que se ajustaban a los objetivos de desarrollo sostenible.

El posterior desarrollo de las agendas departamentales, basadas en las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, cerró un modelo que pasó de la planificación a las acciones directas.

En diciembre de 1996, en mérito a su liderazgo en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de la Tierra de 1992, Bolivia fue país sede de la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible. De esta Cumbre surgió la Declaración de Santa Cruz de la Sierra y un Plan de Acción, que incorporó recomendaciones referidas a la acción en las áreas de salud y educación, agricultura y silvicultura, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y áreas costeras y, energía y minerales. Incluye también cuestiones institucionales, de financiamiento, transferencia científica y tecnológica y participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible.



### **3. La Ley del Medio Ambiente de 1992**

La Ley 1333 de abril de 1992 dio el marco regulatorio general para la protección y la conservación el medio ambiente y los recursos naturales. Hace referencia al “desarrollo sostenible” en los términos establecidos por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de 1987. La Ley 1333 tiene un carácter híbrido en lo que se refiere a los instrumentos de política ambiental que propone. Incluye un amplio espectro de mecanismos de comando y control y hace algunas menciones a instrumentos de mercado, sentando con ello la base para su desarrollo gradual en Bolivia.

Con la promulgación de la Ley 1333 se estableció el marco regulador general para proteger y conservar el medio ambiente y los recursos naturales promoviendo un desarrollo sostenible<sup>27</sup>. Para tal efecto, la Ley crea un marco institucional para la planificación y gestión ambiental, reconoce derechos y deberes de la sociedad y el Estado para la conservación de la calidad ambiental y, establece una base para el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales. Además la Ley considera temas de educación y salud ambiental y, ciencias y tecnología en materia ambiental que son consecuentes con el desarrollo sostenible.

Desde un punto de vista económico del desarrollo sostenible, la Ley 1333 establecía directrices adecuadas en tanto se refiere a la conservación de los recursos naturales y la distribución de bienestar intergeneracional<sup>28</sup>.

Cuando se promulgó la Ley del Medio Ambiente, los políticos preveían publicar en 180 días sus reglamentos, y en un plazo de cinco años adecuar ambientalmente todas las actividades y proyectos, pero recién en 1996 se logró publicar los reglamentos y, la adecuación ambiental de las actividades, obras o proyectos fue avanzando a un paso más lento.

Esta situación motivó a la realización de trabajos de evaluación y diagnóstico de la Ley, con el fin de elaborar propuestas de modificación del Reglamento General de Gestión

---

<sup>27</sup> ESCOBARI, Jorge, Op. Cit.: 35.

<sup>28</sup> *Ibíd.*: 42.

Ambiental y del de Prevención y Control Ambiental. Estas modificaciones tenían el objetivo de plantear una nueva concepción de la gestión ambiental, más simple en lo administrativo y más definida en lo técnico.

En este mismo periodo, otro avance en la institucionalidad ambiental se da con la creación de la Secretaria Nacional del Medio Ambiente dependiente de la Presidencia de la Republica, a cargo de la formulación e implementación de las políticas ambientales nacionales, y del Fondo Nacional del Medio Ambiente, ente constituido como brazo financiero de la gestión ambiental.

Con la creación de estas organizaciones, el país inicia un proceso firme de incorporación de las variables ambientales en los procesos de desarrollo nacional. Las Agencias de Cooperación Multilateral como el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, agencias bilaterales de países como USA, Alemania, Holanda y Japón, y ONG's internacionales como el *World Resources Institute*, WRI, juegan un rol protagónico en esta etapa de desarrollo institucional, otorgando donaciones y créditos concesionales para el fortalecimiento de la gestión ambiental, inicialmente en los niveles centrales del gobierno.

Una de las iniciativas que resulta de este apoyo financiero internacional es el Plan de Acción Ambiental de Bolivia, PAAB, cuyo objetivo principal fue “iniciar en el país un proceso de planificación ambiental permanente concertado con los actores sociales que intervienen en esta problemática”.

Simultáneamente al PAAB, el año 1993 se desarrolla el primer esfuerzo de investigación sistemático para conocer la situación ambiental de la actividad minera a partir de una iniciativa de la Secretaria Nacional del Medio Ambiente en colaboración con el Ministerio de Minería y Metalurgia y con el apoyo técnico de la empresa Swedish Geological AB de Suecia. Se realiza una Evaluación Ambiental de los sectores minero e industrial en Bolivia con el fin de establecer los fundamentos técnicos para una efectiva planificación y un adecuado manejo ambiental de los citados sectores productivos. La Evaluación recibió el financiamiento del gobierno sueco y del Banco Mundial. Durante este trabajo se tuvo

amplia participación de organizaciones públicas y privadas vinculadas a la gestión ambiental.

La Evaluación Ambiental tuvo como resultado un diagnóstico global de las condiciones ambientales del sector minero y el sector industrial e identificó las prioridades estratégicas para la gestión ambiental en estos sectores, que sirvieron como insumos al PAAB. Las prioridades recomendadas para la formulación de un Plan de Mitigación Ambiental incluyeron la definición de una política general, temas legales e institucionales y objetivos estratégicos para la mitigación en los sectores minero e industrial. Entre estas prioridades, la Evaluación recomendó una serie de actividades prioritarias para las futuras acciones del gobierno de Bolivia, del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales. Estas actividades abarcaban tres categorías<sup>29</sup>: 1. Mejora del manejo ambiental para las principales causas de los problemas ambientales; 2. Problemas que requieren estudios posteriores; y 3. Un proyecto piloto propuesto para el manejo integral del medio ambiente en la región minera de Oruro en la Cuenca del Lago Poopó del Altiplano de Bolivia.

Las acciones propuestas también enfatizaban la creación de la capacidad institucional necesaria para una gestión eficiente; el desarrollo de estrategias para la búsqueda de consensos con amplia participación de las partes interesadas y la promoción del uso más eficiente de los recursos naturales no renovables.

### **3.1. Reglamentos Sectoriales Específicos y de la Ley del Medio Ambiente**

La Ley del Medio Ambiente se constituyó en el eje fundamental de la política ambiental nacional, y fue el instrumento que permitió el inicio formal del proceso de regulación ambiental en nuestro país, estableciendo principios para la protección del medio ambiente en su conjunto.

Ahora bien, tanto la Ley como sus reglamentos fueron generales, no sectoriales y determinaron que las autoridades ambientales, en coordinación con las autoridades sectoriales, establezcan normas específicas para regular temas no cubiertos o incompletamente tratados en la legislación general. Así los sectores hidrocarburíferos y

---

<sup>29</sup> ENRÍQUEZ, Juan Carlos, 2001: 31 y ss.

minero contaban con el Reglamento Ambiental de su sector. Además cada uno de los sectores tiene referencias a temas ambientales en sus leyes sectoriales, por ejemplo, el Código de Minería, Ley N° 1777 de marzo de 1997, define conceptos de contaminación.

Los reglamentos de la Ley del medio Ambiente, que eran seis, estaban enmarcados dentro de una corriente mundial de regulación directa o de comando y control, que busca limitar la discreción del que contamina. Sin embargo, la Ley también incluía la posibilidad de desarrollo de instrumentos de regulación indirecta o incentivo económico. De los 6 reglamentos, 2 tratan los procesos de concesión de licencias o permisos ambientales (General de Gestión Ambiental y de Prevención y Control Ambiental) y 4 que regulan el control de la contaminación (calidad de agua, aire, sustancias peligrosas y residuos sólidos).

El sistema de control de la contaminación ambiental en Bolivia se basó en licencias o permisos ambientales: Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA) y Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) para actividades nuevas e iniciadas antes de la entrada en vigencia de los reglamentos de la Ley respectivamente. Estas licencias establecían las condiciones, acciones y medidas específicas de control ambiental que una operación industrial debe observar y cumplir (entre ellas las especificadas en los reglamentos que regulan el control de la contaminación)<sup>30</sup>.

Para obtener la DIA y la DAA se necesitaba presentar la Ficha Ambiental y del Manifiesto Ambiental respectivamente. Mientras la Ficha determinaba la categoría de Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental a realizar, el Manifiesto evaluaba los impactos producidos y se proponía un plan de adecuación ambiental. Tanto la Ficha como el Manifiesto tenían categoría de declaración jurada.

Los procedimientos para la concesión de licencias ambientales incluían una serie de requisitos, que pueden considerarse como excesivos por la sobrecarga de funciones y responsabilidades que el Estado debía asumir, sobre todo si se considera la capacidad institucional de hace una década.

---

<sup>30</sup> ESCOBARI, Jorge, Op. Cit.: 28 y ss.

Además, los reglamentos de control de la contaminación (calidad de agua, aire, sustancias peligrosas y residuos sólidos) y los sectoriales específicos establecen un sistema complejo de normas ambientales y de emisión (como los límites máximos permisibles de contaminantes en el agua) que necesitan de planificación y fiscalización por parte del Estado e inversiones para el control de los contaminantes por parte de la comunidad regulada.

Por otro lado la legislación boliviana ha ratificado la Convención Marco sobre el Cambio Climático (Ley 1576 de julio de 1994) a través de la cual se han establecido las bases para que Bolivia participe de las reducciones de gases efecto invernadero, ya sea mediante reducciones voluntarias o a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio establecido, en el Protocolo de Kyoto, ratificado por Bolivia en 1999.

### **3.2 Marco Institucional generado a partir de la Ley 1333**

Las instituciones bolivianas encargadas de la aplicación de las políticas ambientales, a través de la implementación de programas y sistemas de monitoreo, control y fiscalización ambiental, se han basado en un modelo organizacional con un ministerio especializado a la cabeza. Alternativamente, otros países han desarrollado agencias de protección ambiental (EE.UU.) y otros consejos o comisiones coordinadoras (Chile).

Hay que recordar que durante los primeros años de la décadas de 1990 Bolivia se insertó en procesos de descentralización administrativa y participación popular que han afectado la división de responsabilidades de la gestión ambiental llevada a cabo por los diferentes niveles y sectores del Gobierno. Todos estos procesos han puesto énfasis en la transmisión de capacidades y toma de decisiones del poder ejecutivo central hacia la administración departamental, los gobiernos municipales y la sociedad civil afectando el marco institucional inicialmente previsto en la Ley del medio Ambiente.

Además, debido a los procesos de capitalización y privatización (más intenso entre 1992 y 1997), el Estado ha asumido la responsabilidad sobre la gestión de remediación de pasivos ambientales.

### **3.2.1 Instituciones Públicas**

Los organismos gubernamentales encargados de la gestión ambiental se pueden dividir en dos grupos: organismos a nivel del Gobierno Central y, administraciones departamentales y municipales.

#### **a) Instituciones del Gobierno Central**

Desde 1993, el organismo de planificación estratégica del Estado en materia de gestión ambiental era el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Este ministerio, a través de la Dirección General de Impactos, Calidad y Servicios Ambientales del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, se ocupa principalmente de la conservación del medio ambiente y su calidad. Para ello tenían delegadas por ley funciones de regulación, control, fiscalización, aprobación de licencias ambientales y documentos técnicos.

Además, se instituyó el Programa Nacional de Cambio Climático, dependiente del Viceministerio de Medio Ambiente Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, cuyo objetivo era supervisar y fiscalizar la aplicación y desarrollo de los diferentes programas y proyectos del Plan Nacional de Acción sobre el Cambio Climático para la reducción de gases de efecto invernadero y la certificación de la reducción de estos gases en el país.

#### **b) Instituciones Departamentales y Municipales**

Los organismos prefecturales encargados de la gestión ambiental fueron las Direcciones de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Entre las funciones de las Direcciones destacaban el apoyo a la concesión de las Ficha Ambientales, la fiscalización y control a nivel departamental sobre actividades relacionadas con la contaminación del medioambiente y los recursos naturales, mediante la ejecución de auditorías ambientales, y la ejecución de programas y proyectos para la prevención y control de la calidad ambiental.

A nivel de Gobiernos Municipales la ley no creó instancias específicas como las Direcciones en las Prefecturas. Sólo algunas Alcaldías, de acuerdo a los niveles de contaminación locales, han creado unidades específicas de Medio Ambiente (La Paz,

Cochabamba, Santa Cruz, El Alto). Las funciones de estas Unidades en materia medioambiental eran muy generales, aunque los Reglamentos de la Ley 1333 establecían algunas funciones en el proceso de la concesión de Fichas Ambientales, así como su participación en los procesos de seguimiento y control ambiental y ejecución de acciones de prevención y control de la calidad ambiental en coordinación con las Prefecturas<sup>31</sup>.

La gestión ambiental municipal ha sido establecida en diversas normas. La Ley de Municipalidades de 1999, aún vigente en algunas de sus disposiciones, definió como uno de los objetivos de los municipios la preservación y conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Entre sus competencias se encuentran las siguientes: planificar el desarrollo municipal, aprobar y coordinar la ejecución del ordenamiento territorial, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, controlar la contaminación ambiental, promover e incentivar el turismo, promover y fomentar programas y proyectos a favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias.

El reglamento de Gestión Ambiental definía como atribuciones de los gobiernos municipales la formulación del plan de acción ambiental municipal y la coordinación de acciones con la autoridad ambiental enmarcadas en las políticas ambientales nacional y departamental, la revisión de la ficha ambiental y de los estudios de evaluación de impacto ambiental, manifiestos ambientales y el control y vigilancia a nivel local sobre las actividades relacionadas con medio ambiente y recursos naturales.

### **3.2.2. Sector Privado**

Desde el punto de vista del sector privado, sobre todo del sector industrial, las políticas públicas y las experiencias de su aplicación, han permitido en una primera etapa alcanzar una de las metas previstas en la Ley del Medio Ambiente, de generar una dinámica de conocimiento sobre la necesidad que el sector industrial inicie acciones concretas para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible en su dimensión ambiental. A pesar de las dificultades que las empresas enfrentaron con la crisis y recesión de la economía boliviana

---

<sup>31</sup> ESCOBARI, Jorge, Op. Cit: 17, 18.

de los años 2000 y 2001, estas industrias continuaron realizando esfuerzos importantes para acomodarse a la normativa ambiental existente<sup>32</sup>.

#### **4. Balance de la Gestión Medioambiental (1992-2005)**

Bolivia se ha caracterizado porque su estructura básica de producción, especialmente de las exportaciones, está concentrada en una fuerte explotación de sus recursos naturales. En casi toda nuestra historia las estrategias de desarrollo estuvieron direccionadas a programas cortoplacistas, sin haber incorporado en ellas la dimensión ambiental con el objetivo de poder garantizar una base sustentada de los recursos.

A partir de la década de 1950, el Estado comenzó a cumplir una función de carácter intervencionista y regulador de la actividad económica, a través de estructuras sectorializadas, que dificultaban la articulación de políticas de carácter integrales. Este panorama fue revirtiéndose a partir de la segunda mitad de los años 80's y más acentuadamente durante los 90's.

El país realizó importantes esfuerzos para consolidar una visión nueva de la política ambiental, lo que se vio reflejado en las reformas en materia legal ambiental que se llevaron a cabo, cuyo objetivo fue el de integrar la dimensión ambiental a las estrategias de desarrollo. Este proceso se inició con la creación de marcos legales e institucionales modernos, los que sirvieron de soporte para el diseño de estrategias de desarrollo sostenible, las que surgieron también consensuadas por una amplia participación de la sociedad en su formulación.

Fue en el período 1993-1997 cuando se consolida la voluntad política expresa de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planificación del desarrollo. Esta decisión se toma con el convencimiento que la integración de los conceptos de crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultural del país y gobernabilidad es la dimensión adecuada para hacer viable el desarrollo sostenible y hacia ello debían orientarse las estrategias del Estado, realizando las modificaciones estructurales a nivel

---

<sup>32</sup> PAREDES, Carlos, Op. Cit.: 15.



institucional y normativo que permitieran contar con los instrumentos y el escenario adecuado.

Esto se tradujo en una evolución desde la planificación sectorial y de corto plazo hacia una planificación de carácter estratégico e integral orientada hacia el desarrollo sostenible. La incorporación de criterios de manejo sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental como elementos transversales de la nueva visión del desarrollo iniciaron un proceso de transición que tenía el objetivo de modificar las prácticas de los actores involucrados.

Pero todas estas reformas en los marcos regulatorios ambientales no se han traducido en mejoras sustantivas en la calidad de vida de los habitantes del país. “Así lo señalada el Informe Oficial sobre la aplicación del Programa 21 en el país, en el cual se reporta que aún subsisten grandes deficiencias para la mayor parte de los hogares bolivianos de satisfacer sus necesidades de saneamiento básico, o las aún insuficientes capacidades operativas para ejercer los mecanismos de fiscalización fijados por los nuevos marcos regulatorios en materia ambiental”<sup>33</sup>.

Hay que advertir que el enfoque del desarrollo sostenible apenas ha ingresado en el texto constitucional, reformado en 1994, en un artículo de trascendencia en la historia del reconocimiento de los derechos indígenas. Se incorporó al artículo 171 la idea del “aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. El artículo disponía que “se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones”.

Esta poca atención del desarrollo sostenible en el texto constitucional contrasta con la situación del constitucionalismo latinoamericano, donde se puede apreciar una buena y

---

<sup>33</sup> ACUÑA, Guillermo. Op. Cit. p.11 y ss.

amplia acogida del enfoque en las reformas constitucionales de muchos países de la región durante la década de 1990<sup>34</sup>.

#### **4.1. La Ley 1333 en el marco de las Reformas Estructurales**

La economía boliviana creció durante los primeros años de la década de 1970, para mostrar indicios de estancamiento y entrar en declinación hacia finales de ella. Debido a una situación externa adversa, cambios políticos profundos y alta hiperinflación el crecimiento se redujo hasta 1986. A partir de entonces el Estado se concentró con éxito en la estabilización económica, descuidando, empero, la aplicación de medidas orientadas hacia la reactivación del aparato productivo y su inserción en una economía mundial cada vez más abierta.

A partir de 1985 en Bolivia se van consolidando nuevos “ejes de consenso”, es decir nuevas ideas fuerza que definirán el rumbo del país por las próximas décadas. Hasta inicios de la década de 1990 se definieron tres ejes: la democracia representativa, la economía de mercado y el multiculturalismo. En el marco de este “espíritu del tiempo”, se produjeron reformas estructurales dirigidas a cambiar radicalmente la institucionalidad boliviana respecto a la precedente.

Cuando Bolivia adoptó una política económica de libre mercado se decidió que el sector productivo en general debería desarrollarse bajo la iniciativa privada. A pesar de ello, el Estado no ha sido un actor totalmente ausente, pues reconoce que como resultado de la aplicación de importantes medidas de transformación estructural, se han creado condiciones que deben ser utilizadas para la generación de capacidades de innovación y producción industrial.

Algunas de las medidas adoptadas tienen que ver con la mejora de la infraestructura, por ejemplo, el fortalecimiento y la mejor operación del sistema de telecomunicaciones, tanto en la red interna como externa. Todas las previsiones que se tiene para una mejora de la infraestructura física, como la creación de carreteras bioceánicas constituye un efectivo

---

<sup>34</sup> BRAÑES, Raúl, 2001. p. 34-35

apoyo a los esfuerzos de mejora de la innovación y la competitividad estructural del país y de sus empresas.

Al mismo tiempo que se ha adoptado una política de mejoramiento de la infraestructura, se ha ido creando en los últimos años una capacidad importante en los agentes de promoción para ciertas etapas del proceso de producción y comercialización, especialmente en la exportación de productos y las habilidades para identificar y analizar mercados externos. El crecimiento de las exportaciones de mayor valor agregado que se han generado en la década de 1990 ha sido posible gracias a estos esfuerzos compartidos entre el Estado y las empresas<sup>35</sup>.

Las reformas estructurales realizadas desde 1994 (procesos de participación popular, descentralización administrativa, capitalización y privatización de empresas públicas) han afectado la división de responsabilidades. La normativa que se generó a partir de la Ley 1333 no asignó claramente las distintas funciones de gestión ambiental a los diferentes niveles en las instituciones públicas. Se pudo advertir confusión en los roles prefecturales e institucionales no prefecturales, incluso con roles del Viceministerio de Medio Ambiente Recursos Naturales y Desarrollo Forestal.

Más aún, en muchas ocasiones el marco legal establecía funciones enunciativas, sobre todo a nivel municipal. Esto generó deficiencias en la implementación de proyectos, en el control ambiental, la ejecución de acciones de prevención y control de la calidad ambiental y el manejo de recursos naturales<sup>36</sup>.

A inicios del año 2000, el gobierno nacional afirmaba que Bolivia enfrentaría en los próximos años desafíos ambientales significativos, sobre todo concentrados en las tres principales ciudades del país y sus respectivas áreas metropolitanas. Por entonces, el Banco Mundial incidía en la solución de dos problemas básicos en la agenda ambiental del país: a) Control de la contaminación, tanto en la actividad minera como la industrial, focalizándose en las ciudades, así como en las áreas rurales; b) Gestión de Recursos Naturales: la

---

<sup>35</sup> PAREDES, Carlos. 2001. p.21

<sup>36</sup> FORNO, Eduardo. Op. Cit. p.45

explotación económica de la riqueza mineral y de los recursos forestales, y la expansión de la producción agrícola y ganadera, presentan serias amenazas al medio ambiente<sup>37</sup>.

La dinámica de los procesos económicos y sociopolíticos del país ha determinado que la inserción y acatamiento de los temas ambientales haya sido totalmente insuficiente para el logro del desarrollo sostenible. Las principales causas han sido los vacíos en la normativa, carencia y debilidad de la estructura institucional y la escasez de recursos humanos y financieros asignados, así como la existencia un modelo lineal y centralista de la planificación que ha conducido a una débil legitimidad y reconocimiento de otros sectores y de los actores sociales del proceso de planificación.

Con todo, la apertura generada por la recuperación democrática dio paso a la generación de una vasta legislación medioambiental, como muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 1  
PRINCIPALES NORMAS BOLIVIANAS RELACIONADAS AL MEDIO AMBIENTE  
(1974-2005)

Nº DE LEY	FECHA	TÍTULO Y/O TEMA
DL 11686	1974	Ley General Forestal de la Nación
1255	12/07/1991	Ratifica la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna o Flora Silvestre (CITIES) suscrito por Bolivia el 23/12/1974 y ratificado 6/07/1979
1333	27/03/1992	Medio Ambiente
1576	25/07/1994	Ratifica Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito por Bolivia en Río de Janeiro el 10/06/1992
1580	25/07/1994	Ratifica el Convenio sobre diversidad biológica, suscrito por Bolivia en Río de Janeiro el 10/06/1992
1589	12/08/1994	Ratifica Acuerdo en materia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, suscrito por Bolivia y Paraguay el 15/03/1994
1592	12/08/1994	Ratifica Tratado sobre Medio Ambiente, suscrito entre Bolivia y Argentina el 17/03/1994

<sup>37</sup> “Revisión de Situación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible en Bolivia”, [en línea] <<http://www.del.org.bo/info/archivos/estrategias%20sostenibles.pdf>> [consulta: 18 enero 2014]

1595	12/08/1994	Ratifica Convenio con la Confederación Suiza sobre conservación de la biodiversidad, suscrito entre Bolivia y Suiza el 02/03/1993
1700	12/07/1996	Ley Forestal
1689	1996	Ley de Hidrocarburos (tiene un Reglamento Ambiental)
1777	1997	Código Minero (tiene un Reglamento Ambiental)
DS 24718	22/07/1997	Reglamento de las Áreas Protegidas
2352	07/05/2002	Aprueba adhesión de Bolivia al Convenio sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres, suscrito en Alemania el 23/06/1979
DS 26736	2002	Reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero (RASIM)
3279	09/12/2005	Se declara la necesidad nacional de la implementación de fuentes de generación de energías alternativas en el Departamento del Beni

FUNTE: Elaboración propia en base a Sandoval, Eduardo (2009) y Escobari, Jorge (2003)

## 4.2. La importancia del debate internacional

Al considerar estos avances en la política medioambiental boliviana, no se debe olvidar el impacto que tuvo el debate internacional en materia ambiental que se gestó en la segunda mitad de la década de 1980, en particular con el Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU (Informe Brundtland), y más decididamente en la primera mitad de los noventa, con la preparación de la Conferencia de Río de 1992. Esta aceleró el proceso de consolidación de un nuevo régimen jurídico ambiental internacional, el que se ha ido incorporando gradualmente en las legislaciones de los países latinoamericanos.

Puede decirse que entre las décadas de 1980 y 1990 creció la conciencia de las autoridades públicas de los países de la región sobre los problemas ambientales de carácter global, regional y nacional. Esto se ha manifestado en declaraciones políticas, el establecimiento de agencias ambientales, la inclusión de la dimensión ambiental en las constituciones que se han reformado, la promulgación de normativas ambientales, la incorporación de programas de educación ambiental, la activa participación en los foros internacionales en materia medioambiental y una marcada voluntad de consenso regional.

Estos debates internacionales definieron los ejes de consenso que se consolidaron en Bolivia. No obstante, a partir del año 2000 las viejas certidumbres, por distintos motivos,

van cayendo. La democracia representativa se hace insuficiente, además que se contamina con las prácticas clientelares y poco democráticas de los partidos políticos; la economía de mercado muestra sus limitaciones y errores; el multiculturalismo, aunque ha reconocido las diferencias no ha promovido la interacción entre culturas. Se abre así un tiempo que se ha convenido en llamar la “crisis de Estado”.

Una expresión de esta crisis, en el tema medioambiental, se expresó en el abandono del enfoque del desarrollo sostenible, que daría paso a visiones más avanzadas, como el desarrollo sustentable o el propio vivir bien, tan propugnado y difundido por el gobierno de Evo Morales, a partir de documentos institucionales y su inscripción en el pórtico constitucional. Sin embargo, el desarrollo sostenible cumplió con el objetivo de romper las barreras entre desarrollo económico y sostenibilidad medioambiental, lo que constituye todo un avance digno de ser tomado en cuenta.

### **4.3. Declaración de Tiquipaya**

Declaración de los Pueblos Indígenas: Declaración de la Cumbre Climática de los Pueblos

La Madre Tierra podrá vivir sin nosotros, pero nosotros no podemos vivir sin ella. Los Pueblos Indígenas somos hijos e hijas de la Madre Tierra o Pachamama en quechua. La Madre Tierra es un ser vivo del universo que concentra energía y vida, cobija y da vida a todos sin pedir nada a cambio, es el pasado, presente y futuro; es nuestra relación con la Madre Tierra. Convivimos con ella desde hace miles de años con nuestra sabiduría, espiritualidad cósmica ligada a la naturaleza. Sin embargo, el modelo económico, impulsado y forzado por los países industrializados que promueven la explotación extractiva y la acumulación de riquezas, han transformado radicalmente nuestra relación con la Madre Tierra. El cambio climático, debemos constatar, es una de las consecuencias de esta lógica irracional de vida. Esto es lo que debemos cambiar.

La agresión a la Madre Tierra, los golpes y las violaciones contra nuestros suelos, bosques, flora, fauna, biodiversidad, ríos, lagos, aire y el cosmos son golpes contra nosotros mismos. Antes pedíamos permiso para todo. Ahora se pretende desde los países desarrollados que la Madre Tierra nos pida permiso a nosotros. No se respeta nuestros territorios,

particularmente de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, y sufrimos la más terrible agresión desde la colonización solo para facilitar el mercado y la industria extractiva.

Reconocemos que Pueblos Indígenas y de todo el mundo, vivimos en una época de crisis generalizada: ambiental, energética, alimentaria, financiera, de valores, entre otros, como consecuencia de las políticas y actitudes de Estados racistas y excluyentes.

Decimos que en la conferencia climática de Copenhague, los pueblos del mundo que exigíamos un trato justo fuimos reprimidos y los Estados causantes de la crisis climáticas, debilitaron aún más los posibles resultados de las negociaciones y no asumieron compromiso vinculante alguno. Limitándose simplemente a respaldar el entendimiento de Copenhague que plantea objetivos insuficientes e inaceptables en relación a acciones de respuesta al cambio climático y financiamiento para los países y pueblos más afectados.

Afirmamos que los espacios de negociación internacional han excluido sistemáticamente la participación de los Pueblos Indígenas. Por este motivo ahora, los Pueblos Indígenas nos hacemos visibles en estos espacios, porque al haberse herido y saqueado a la Madre Tierra con actividades que impactan negativamente sobre nuestras tierras, territorios y recursos naturales, nos han herido también a nosotros.

Por todo ello proponemos demandamos y exigimos:

1. La recuperación, revalorización y fortalecimiento de nuestras civilizaciones, identidades, culturas y cosmovisiones, basadas en el conocimiento y sabiduría ancestral milenaria indígena-originaria, para la construcción de nuevos modelos de vida alternativas al sistema de desarrollo actual y como una forma de hacer frente al cambio climático.

2. El rescate y fortalecimiento de la vivencia y propuesta de los Pueblos Indígenas del vivir bien, reconociendo a la Madre Tierra como un ser vivo con la cual tenemos una relación indisoluble e interdependiente; basados en principios y mecanismos que garanticen el respeto, la armonía y el equilibrio de los pueblos con la naturaleza y, como la base para una sociedad con justicia social y ambiental, que tenga como fin la vida. Todo ello para

hacer frente a la crisis del modelo de saqueo capitalista y garantizar la protección de la vida en su conjunto a través de la búsqueda de acuerdos globales incluyentes.

3. Exigimos a los Estados que reconozcan, respeten y garanticen la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos y derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de la OIT) en el marco de las negociaciones, políticas y medidas para enfrentar el cambio climático.

4. Exigimos a los Estados que reconozcan jurídicamente la preexistencia y por tanto la propiedad de nuestros territorios, tierras y recursos naturales que hemos poseído tradicionalmente como pueblos y naciones indígenas originarias, así como la restitución y restauración de los bienes naturales, las aguas, los bosques y selvas, lagos, océanos y hielos, lugares sagrados, tierras y territorios que nos han sido arrebatados y despojados, para posibilitar y fortalecer nuestras formas tradicionales de vida y contribuir efectivamente a la solución del cambio climático. En este sentido planteamos la consolidación de los territorios indígenas en ejercicio de nuestra libre determinación y autonomía y de conformidad con nuestros sistemas normativos.

Asimismo, exigimos a los Estados el respeto a los derechos territoriales de los Pueblos.

Indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, como una medida efectiva para preservar su integridad y para combatir los efectos adversos del cambio climático hacia dichos pueblos.

5. Llamamos a los Estados que no promuevan las prácticas de monocultivos de carácter comercial, ni introducir y promover los cultivos transgénicos y exóticos, porque según la sabiduría de nuestros pueblos estas especies agravan la degradación de las selvas, los bosques y los suelos contribuyendo al aumento del calentamiento global. Tampoco, bajo la búsqueda de energías alternativas (como la nuclear y bioingeniería), se deben implementar los mega-proyectos hidroeléctricos, de energía eólica y de otro tipo, que afectan los territorios, tierras y hábitats naturales de los pueblos indígenas.



6. Exigimos el cambio de las leyes forestales y ambientales de los Estados y la aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes, para la protección efectiva de las selvas y bosques, así como su diversidad biológica y cultural, garantizando los derechos de los pueblos indígenas, incluidos su participación y el consentimiento previo, libre e informado.

7. Planteamos que en el marco de las acciones de mitigación y adaptación sobre el cambio climático y basados en la experiencia y el conocimiento demostrados ancestralmente, para el manejo sostenido de la diversidad biológica de nuestras selvas y bosques; establecer como política de Estado que las aéreas naturales protegidas deben ser gestionadas, administradas y controladas directamente por los pueblos indígenas.

8. Demandamos una revisión o en su caso moratoria a toda actividad contaminante y que afecte a la Madre Tierra y el retiro de las corporaciones transnacionales y de mega-proyectos de los territorios indígenas.

9. Exigimos a los Estados que se reconozca el agua como un derecho humano fundamental, evitando su privatización y su mercantilización.

10. Demandamos la aplicación de la consulta, la participación y el consentimiento previo, libre e informado de los Pueblos Indígenas y poblaciones afectadas en todos los procesos de diseño e implementación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y otras acciones de intervención en los territorios indígenas.

11. Los Estados deben promover mecanismos que garanticen que el financiamiento para las acciones de respuesta al cambio climático lleguen de manera directa y efectiva a los Pueblos Indígenas, como parte del resarcimiento de la deuda histórica y ecológica, apoyando el fortalecimiento de nuestras propias visiones y cosmovisiones para el vivir bien.

12. Llamamos a la recuperación, revalorización y fortalecimiento de las tecnologías y conocimientos propios de los Pueblos Indígenas y promover la incorporación de estos en la investigación, el diseño y la aplicación de políticas sobre cambio climático, en complementariedad con los conocimientos y tecnologías occidentales adecuadas,

asegurando que los procesos de transferencia de tecnología no debiliten el conocimiento y las tecnologías indígenas.

13. Planteamos la recuperación, el desarrollo y la difusión de los conocimientos y tecnologías indígenas a través de la implementación de políticas y programas educativos pertinentes, así como la modificación e incorporación de dichos conocimientos y sabidurías ancestrales en las currículas y metodologías educativas.

14. Instamos a los Estados y organismos internacionales de toma de decisiones sobre cambio climático, en particular la CMNUCC, establezcan las estructuras y los mecanismos formales que incluyan la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas, comunidades locales y grupos vulnerables incluyendo las mujeres, sin discriminación, como elemento clave para obtener un resultado justo y equitativo de las negociaciones sobre cambio climático.

15. Nos sumamos a la demanda de conformar un Tribunal de Justicia Climática que permita juzgar y establecer sanciones al no cumplimiento de compromisos y otros crímenes ecológicos de los países desarrollados, principales responsables del cambio climático. Esta instancia debe considerar la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas y sus principios de justicia.

16. Planteamos la articulación y organización de los pueblos a nivel mundial, a través de nuestros gobiernos, organizaciones y mecanismos locales, nacionales, regionales e internacionales, para participar en los procesos de debate y análisis con representación legítima en todo el proceso relacionado con el cambio climático. En este sentido proponemos conformar un espacio de organización, con participación especial de los Ancianos y Ancianas, que contribuya en la búsqueda de soluciones globales y efectivas al cambio climático.

17. Proponemos luchar en todos los espacios para defender la vida y la Madre Tierra, particularmente en la realización de la COP 16, por eso proponemos la organización de una segunda conferencia de los pueblos para fortalecer el proceso reflexión y acción.

18. Ratificar la campaña global organizando una Marcha Mundial en defensa de la Madre Tierra y de los pueblos, contra la mercantilización de la vida, la contaminación y la criminalización de movimientos indígenas y sociales. Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia a los 21 días del mes de abril del 2010<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Declaración de Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia a los 21 días del mes de abril del 2010

## CAPÍTULO III

# POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN LOS DOS PERÍODOS DE GOBIERNO DE EVO MORALES

### 1. La crisis de Estado como telón de fondo

Como se ha revisado, la experiencia del desarrollo sostenible, que empieza para nuestro país en 1992 con la Ley del Medio Ambiente y la conmoción por la Cumbre de la Tierra, se dejó llevar por el entusiasmo inicial, llegando a crear el Ministerio de Desarrollo Sostenible, situación que posteriormente derivó hacia la visión economicista del desarrollo sostenible desde la perspectiva del Informe Brundtland. De tal forma, el proceso se desvirtuó, como en el resto de los países del mundo, cayendo en el mero discurso y la inacción<sup>39</sup>. Años después, con los cambios estructurales del modelo de Estado, el concepto de desarrollo sostenible ha sido rechazado por ser considerado una expresión más de las lógicas capitalistas. El enfoque fue adoptado de manera “oficial” por países o bloques con acciones conducentes al desarrollismo más que a la protección del medio ambiente. Es decir que el concepto que no funcionó<sup>40</sup>.

A la par que se agotaban los paradigmas de las décadas de 1980 y 1990, se sucedieron vertiginosos cambios políticos y sociales en el continente, marcados por la crisis de los partidos políticos y el inicio de un ciclo de movilizaciones que se extendería por toda la primera década del nuevo siglo.

El hecho que dio pie a los primeros conflictos fue la aprobación, en septiembre de 1999, de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en el Parlamento boliviano. Un mes después el Gobierno entregaría en concesión al consorcio privado internacional “Aguas del Tunari” la empresa municipal de distribución de agua de Cochabamba y la ejecución del proyecto Misicuni. Inmediatamente, organizaciones populares y ambientalistas hacen sus

---

<sup>39</sup> RIVERA, Marco Octavio. 2008. p. x, xi, xii.

<sup>40</sup> *Ibíd*em

observaciones, y en noviembre de 1999 se lleva a cabo el primer bloqueo campesino y de regantes en las vías de acceso a la ciudad de Cochabamba. Se iniciaba así la Guerra del Agua<sup>41</sup>.

En los primeros meses del año 2000 prosigue la ola de protestas y bloqueos a pesar de que fueron reprimidos en forma violenta por la policía (hubo un muerto, cuarenta y siete heridos y más de ciento veinte detenidos). El primer resultado es abrir un espacio para discutir la revisión del contrato de concesión y reformar la Ley de Agua Potable.

Finalmente en abril del 2000, luego del bloqueo indefinido de Cochabamba convocado por la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida y ante una fuerte presión social, la empresa Aguas del Tunari se retira de Bolivia. El Gobierno boliviano tuvo que aceptar esa decisión y modificar la Ley de Agua.

En palabras de Jorge Viaña (2000), esta lucha ha logrado fusionar, en la práctica, al campo y la ciudad, especialmente en Cochabamba, porque pudo plantear una perspectiva nueva respecto a los planteamientos de la izquierda tradicional. Las luchas de los noventa habían planteado un horizonte de la simple resistencia, donde el elemento central de la lucha era la preservación de las reivindicaciones y conquistas nacionales o sectoriales que se han ido erosionando y desintegrando desde 1985. La “guerra del agua” ha empezado a modificar el sentido de las luchas sociales en nuestro país, les ha dado una proyección práctica hacia el futuro, un horizonte materialmente inexistente hasta ese momento<sup>42</sup>.

Más adelante, los movimientos indígenas y los bloqueos de caminos de abril y septiembre de 2000, liderados por Felipe Quispe, fueron manifestaciones de cómo se forman alianzas entre indígenas y campesinos para intervenir y expresar su rechazo a un orden político que les confinaba en la exclusión<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> GUTIÉRREZ, Raquel. 2000. p.56. La Guerra del Agua tiene una doble relevancia. Es importante porque significó la crítica al proceso privatizador que caracterizó al Estado boliviano desde 1985, pero también es destacable la conciencia medioambiental que despertó. A partir de entonces la visión del acceso agua como derecho humano irá ganando terreno en el imaginario colectivo y se concretaría en el gobierno de Evo Morales, quien encumbró el tema a escala mundial desde las Naciones Unidas.

<sup>42</sup> VIAÑA, Jorge, 2000. p.168.

<sup>43</sup> RUÍZ, Julio, s. f.: 23 y ss.

Estos bloqueos fueron capaces de despertar vivamente el país, que desde entonces vive una transformación profunda de su identidad cultural y de su vida política. Abril y septiembre de 2000, han hecho posible la formación de un movimiento indígena poderoso y que une valores universalistas como la justicia y la igualdad de derechos. Esos meses mostraron al movimiento indígena como el principal actor político del país. De esta manera, la gente pudo conocer el clamor y las demandas de la otra Bolivia: la de los olvidados, los excluidos de la economía, de la política y de la cultura. El gobierno se entregó con todas sus fuerzas a la búsqueda de la negociación con los indígenas, y al diálogo con el movimiento político, social, cultural y nacional que dirigía Felipe Quispe.

En las elecciones de julio de 2002 se presentaron como candidatos a la Presidencia de la República varios líderes indígenas entre ellos Felipe Quispe, con el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), el líder indígena quechua Evo Morales Ayma, con el Movimiento al Socialismo (MAS). Otros líderes se incorporaron a diversos partidos políticos para participar en estas elecciones entre ellos el líder indígena quechua Alejo Véliz Lazo con el partido Nueva Fuerza Republicana (NFR).

Aquellas elecciones resultaron ser la expresión institucional de lo que se gestaba en las calles. Contra todas las previsiones, los partidos indígenas y antisistema lograron resultados sobresalientes, lo que provocó la modificación del sistema de partidos vigente desde 1985.

Considerando la clasificación de Sartori, el sistema de partidos en Bolivia desde 1985 hasta 2002 correspondería a un sistema competitivo, pluralista moderado<sup>44</sup>, que se desarrolla en la lógica de las coaliciones, al no existir distancias ideológicas entre los partidos llamados del núcleo (MNR, ADN y MIR), que garantizaron estabilidad y gobernabilidad durante quince años. Si bien es cierto que surgieron también partidos neo populistas (CONDEPA y UCS), estos no salieron de la marginalidad, por su poca fuerza electoral. Al momento de formar coaliciones, fueron absorbidos por los partidos principales.

Todo cambió con la elección de 2002: el sistema devino en multipartidista polarizado, con fuerte presencia de tendencias centrífugas. Posteriormente, la reforma constitucional de 2004 daría otro golpe a los partidos, cancelando el monopolio de la representación en favor

---

<sup>44</sup> SARTORI, Giovanni, 1992: 67 y ss.

de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, que se presentaron masivamente a las elecciones municipales de ese año.

Fue en esa elección municipal que el Movimiento al Socialismo (MAS) alcanzó a posicionarse como primera fuerza política del país, en un escenario de descrédito de los partidos tradicionales y formación de una agenda de cambios estructurales tras la crisis política de octubre de 2003, que culminó con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y la sucesión constitucional hacia el vicepresidente Mesa.

Después de esos acontecimientos estaba claro que las viejas certezas se habían desmoronado y nuevas ideas fuerza comenzaban a perfilarse en el paisaje político boliviano. El MAS fue la organización política que mejor canalizó el descontento popular y dio forma a las emergentes demandas. En las elecciones generales de 2005, este partido obtendría una votación histórica, alcanzando el 53,7% de los votos válidos, logro que no se había registrado desde la elección de 1966.

El MAS, creado por una facción disidente de Falange encabezada por David Añez Pedraza, cuya dirección y control fue tomada por Evo Morales que le dio consistencia y agrupó a ex militantes de izquierda, sectores sociales y de intelectuales, sobre la base de una gran fuerza indígena.

El MAS, articulado como movimiento indígena, estructura sindical y partido político, cosechó mayores triunfos en las elecciones de 2002, 2005 y 2009. Sus planteamientos programáticos estaban articulados en la necesidad de cambiar el modelo neoliberal, la conformación de un movimiento antiglobalización, la defensa de la soberanía, del territorio y de la hoja de coca. Este proyecto más aglutinante e incorporador atrajo el apoyo de las grandes mayorías de la población: los indígenas rurales, indígenas migrantes, clases bajas y capas de clases medias, todos ellos víctimas del modelo neoliberal.

## **2. La “ventana de oportunidad” y la formación de la agenda de gobierno**

La idea de la “ventana de oportunidad” fue planteada por el politólogo norteamericano Jhon Keeler, y expresa la capacidad efectiva que tiene un gobierno de realizar reformas importantes. La amplitud de la “ventana” estará definida por dos circunstancias principalmente: una crisis política, económica o social, que precede a la elección del gobierno; y la votación que alcance la fórmula ganadora en las elecciones.

Utilizando el modelo de Keeler, Salvador Romero (1999) determinó el tamaño de las “ventanas de oportunidad” de los gobiernos democráticos, desde Siles hasta Bánzer, observando que el gobierno de Siles tenía una reducida ventana de oportunidad, como consecuencia de la oposición parlamentaria. Al contrario, el gobierno de Víctor Paz contó con la ventana más amplia, fruto de la crisis económica que azotó Bolivia y la mayoría parlamentaria que consiguió con el “Pacto por la democracia”. Esta situación le permitió a Paz Estenssoro poner en marcha reformas de gran envergadura y trascendencia, hecho que no se hubiera podido conseguir en otras circunstancias.

Respecto al gobierno de Evo Morales, se puede afirmar que contó con una amplia ventana de oportunidad, forjada en medio de una crisis de estado y un elevado apoyo electoral. Esto le dio la posibilidad de emprender acciones públicas en una línea que se alejaba de gobiernos precedentes.

Según Diego Ayo (2008), las principales políticas para poner en marcha el nuevo modelo planteado por el MAS, puede ser expuesto en diez ámbitos o políticas que simplifiquen la posibilidad de comprender la realidad boliviana. Estas son:

- Los “bonos contra la pobreza”: una oportunidad certera para lograr los Objetivos del Milenio. El Gobierno de Evo Morales ha logrado transferir recursos públicos hacia los sectores sociales de más vulnerables en forma directa e incuestionable a través de la otorgación de bonos solidarios. Se trata de medidas de lucha contra la pobreza que merecen particular atención.



- El proceso de descolonización del Estado (indígenas en el poder). Es el quiebre de un Estado monocultural hacia un Estado más incluyente.
- La dinámica de recuperación de la soberanía y la reducción de la violencia estatal. La coca se reduce de forma concertada y el narcotráfico se combate. Asimismo, se pretende lograr una mayor apertura en la Convención de Viena para la hoja de coca a efectos de que sea reconocida como una planta medicinal y no como un narcótico además de darse los subsidios correspondientes para su posible industrialización.
- La creación de nuevas reglas de juego. Una plataforma institucional nueva para un tejido social nuevo.
- La nacionalización de los recursos naturales. Este ha sido uno de los aspectos más sobresalientes de esta nueva “época” que ha implicado la nacionalización de las empresas petroleras y mineras.
- La recuperación de la iniciativa estatal y el Estado como el centro de las decisiones políticas. Este es otro aspecto central que se ha logrado y se lo viene logrando desde el ascenso de Evo Morales a la presidencia. El Estado estuvo permanentemente acosado por las exigencias radicales de grupos indigenistas en el occidente del país y de facciones regionalistas e incluso secesionistas en el oriente. Sin embargo, hoy en día el gobierno empieza a recuperar la autoridad. El Estado empieza a definir las políticas públicas recuperando su autonomía.
- La apertura a nuevos mercados internacionales. Este es uno de los objetivos centrales del nuevo modelo existente: la posibilidad de tener una dependencia menos unilateral del comercio con los Estados Unidos y, por ende, la necesidad de abrir nuevos mercados internacionales con socios de diferentes regiones del planeta como la China, Libia o Venezuela y Cuba a través del ALBA como modelo alternativo al ATPDEA.
- La necesidad de tener un Estado transparente y eficiente. Este es uno de los principales móviles del nuevo modelo. El Gobierno de Evo Morales está legitimado por su discurso a favor de la honestidad y la transparencia.
- La convivencia de diversos modelos económicos en el desarrollo nacional. Este es uno de los elementos de mayor notoriedad en este nuevo periodo de la historia nacional.
- Más democracia y más ciudadanos decidiendo. Esto se sellaría con el reconocimiento constitucional de la democracia intercultural, que incorpora tres

formas democráticas: la democracia representativa, la democracia directa y participativa, y la democracia comunitaria.

Sin embargo, el surgimiento de nuevos gobiernos nacionalistas antineoliberales en América Latina es un fenómeno aún muy reciente como para que hayan podido teorizar y acordar un modelo económico alternativo. Venezuela es el que presenta una trayectoria más larga (desde 1999), pero en Ecuador y Bolivia estas propuestas alcanzaron el poder en 2007 y 2009 – 2013 respectivamente.

Refiriéndose al caso boliviano, pero en una afirmación que se puede extender a buena parte de América Latina, Álvaro García Linera (2008), asegura que a diferencia de lo que sucedió en el siglo XX, cuando los movimientos sociales fueron articulados alrededor del sindicalismo obrero y de organizaciones populares urbanas portadoras de un ideario de mestizaje modernizador, los que actualmente tienen mayor poder de interpelación política son las organizaciones de base indígena y campesina. Así son buena parte de las organizaciones sociales que sustentan los actuales gobiernos nacionalistas de Bolivia, Ecuador o Paraguay, o que apoyaron gobiernos que inicialmente se presentaban como tales.

La relación entre el MAS y las principales organizaciones campesinas e indígenas bolivianas es mucho más explícita, casi orgánica, por cuanto el presidente surge de ellas. El Consejo Nacional por el Cambio (CONALCAM), plataforma creada para apoyar los cambios políticos que propugna el gobierno de Evo Morales, está formada mayoritariamente por movimientos campesinos e indígenas como la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIQB-BS), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) o el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ).

Estas consideraciones sobre el nacionalismo latinoamericano y la importancia del movimiento indígena en este fenómeno son necesarias porque permiten entender cómo se estructura la agenda de gobierno y de políticas públicas en Bolivia y en algunos países de la región.

### **3. Gestión y Política Ambiental en primer mandato de Evo Morales (2009 – 2013)**

#### **3.1. Primeras acciones**

La primera medida que llevó adelante el gobierno de Evo Morales, respecto al tema medioambiental, fue la división de las instancias encargadas de la gestión ambiental en tres ministerios: el de Planificación para el Desarrollo, el de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y el de Agua. Esto era señal de que la gestión ambiental no era una prioridad gubernamental.

Las primeras señales de que las funciones y roles del Estado en cuanto a gestión ambiental estaban siendo improvisadas y que se mantenía la eterna incomprensión de la importancia del ambiente en los procesos de desarrollo, se expresaron en el caos creado al asignar un conjunto de competencias similares al Ministerio de Planificación para el Desarrollo (MPD) y al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA), que generaron rivalidades, por ejemplo, sobre la definición de cuál de ellos se quedaría con los programas que contaban con recursos económicos de cooperación internacional, como los de Cambio Climático o de Ozono.

El gobierno creó el Ministerio del Agua como respuesta a las demandas de movimientos sociales y los sucesos en la guerra por el agua en Cochabamba en el año 2000. Por primera vez en la historia del país se consolidó una representación estatal entre varios sectores socioeconómicos, procurando revertir los modelos y experiencias neoliberales aplicados desde inicios de los años noventa. En el marco de la nueva política estatal se planteó la gestión integrada de recursos hídricos, considerando la gran diversidad económica, cultural y ambiental boliviana. Además, se esperaba que el Ministerio del Agua articulara los tres sectores hídricos históricamente separados: agua potable y saneamiento, riego y cuenca.

Esta incomprensión se hizo manifiesta también en el olvido del nombramiento de la Autoridad Ambiental Competente, función que quedó en suspenso por más de dos meses, tornando inviable la gestión ambiental y mostrando un desconocimiento de lo que ésta implica y las consecuencias desastrosas que tal vacío podía provocar ante la aprobación

automática de licencias ambientales para cualquier tipo de actividades, obras y proyectos, dada la figura del silencio administrativo positivo vigente.

La situación empeoró cuando los nuevos funcionarios de gobierno cuestionaron la participación de representantes de ONGs en los procesos de análisis, discusión y definición de temas que hacían a su competencia, con el argumento de que el gobierno ahora era de indígenas. Esto a pesar de que, paradójicamente, varios de estos funcionarios habían sido empleados de ONGs.

Mientras tanto, la gestión gubernamental ha gozado los efectos de la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos 3058, aprobada en junio de 2005, que ha permitido el incremento de recursos, a través de la recaudación del 50% del valor de las exportaciones de gas natural (frente a un promedio de 26% en los anteriores gobiernos).

El gobierno promulgó la llamada nacionalización de hidrocarburos, disponiendo la renegociación de contratos con las empresas extranjeras, los mismos que podrían incrementar en el futuro las recaudaciones, mediante la percepción por parte de YPF de un porcentaje de las utilidades en su papel de socio de las operadoras, que controla el 50% + 1 de las acciones de dichas empresas. Adicionalmente, dispuso la compra de acciones de las empresas transportadora y refinerías de petróleo, que han posibilitado nuevos ingresos provenientes de la venta de combustibles en el mercado interno.

### **3.2. La organización institucional para la temática ambiental**

Desde inicios de los años noventa hasta principios del año 2009 – 2013, los temas que hacen a la gestión ambiental habían sido asignados al Ministerio de Desarrollo Sostenible, a través del Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Aunque es de conocimiento público que la gestión ambiental estaba lejos de ser óptima, no sólo por la poca jerarquía que se le atribuía frente a los sectores productivos, sino también por una serie de deficiencias de coordinación interna entre las direcciones, por el escaso personal con el que contaban y la inestabilidad funcionaria, al menos quedaba claro de quién era la responsabilidad de dicha gestión.

Con la nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) y su Decreto Reglamentario se creó el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) en lugar del Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS). Gran parte de las competencias ambientales del entonces MDS fueron distribuidas entre el Ministerio del Agua, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y el MPD<sup>45</sup>.

Esta división de la gestión ambiental en tres ministerios, como ya se señaló anteriormente, fue entendida por algunos ambientalistas como un retroceso, no porque se crea que el tema ambiental es sectorial, sino debido a que por su histórica debilidad, se consideraba indispensable que lo ambiental esté articulado y concentrado en un solo ministerio, a fin de que alcance la fuerza necesaria para ser sumido por las demás instancias sectoriales, que tienen una serie de limitaciones para incorporarlo en su visión de desarrollo.

Esta disgregación de las responsabilidades sobre la gestión ambiental no podía ser parte de una estrategia planificada, más bien parecía ser una improvisación que, al menos en el caso del Ministerio del Agua, respondía a las demandas de los movimientos sociales. En este caso, se entremezclaron las competencias destinadas a brindar servicios con el manejo de los recursos, olvidando que la gestión integral de cuencas es un tema ambiental, que si bien provee servicios de diferente índole, como el aprovisionamiento de agua para consumo humano o riego, no puede ser resumido a la gestión aislada de un solo recurso y menos a la provisión de un servicio<sup>46</sup>.

Esta confusión entre la provisión de agua y la gestión de los recursos hídricos, se refleja claramente en las funciones que se atribuyen al Viceministerio de Servicios Básicos, bajo cuya responsabilidad estaba “Diseñar y desarrollar la Estrategia del Agua y de los recursos hídricos, en función de la estrategia de defensa de la soberanía y seguridad nacional”<sup>47</sup>. A los otros dos viceministerios (de Riego y de Cuencas y Recursos Hídricos), sólo se les encarga contribuir al desarrollo de esta estrategia.

---

<sup>45</sup> SANJINÉS, Ricardo. 2006. p.233ss.

<sup>46</sup> LIDEMA, 2008. p.89

<sup>47</sup> *Ibíd.* p.94

La lectura de la LOPE, en lo que hace a las atribuciones del Ministerio de Aguas y sus viceministerios, nos lleva a pensar que las cuencas fueron entendidas como simples cursos de agua y no como espacios territoriales y socioeconómicos en los que se desarrolla la gestión ambiental integral, visión que felizmente ha sido superada en el Plan Nacional de Cuencas, aunque el mismo no considera la coordinación interministerial.

La improvisación en la distribución de responsabilidades sobre la gestión ambiental, además de reflejarse en los vacíos antes mencionados y en la falta de definiciones, también se observa en la falta de claridad respecto a las atribuciones de cada Ministerio.

Esta superposición provocó competencia inter-viceministerial y desorientación en la ejecución de actividades que resultó igual o peor a la de anteriores gestiones, donde las pugnas partidistas eran un impedimento para avanzar en el desarrollo de políticas e instrumentos de gestión ambiental.

### **3.3. El Plan Nacional de Desarrollo**

Más allá de las acciones, las primeras ideas e reflexiones del gobierno sobre medio ambiente se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" (2009 – 2013). El tratamiento se lo realiza como parte del pilar Bolivia Productiva. La política de gestión ambiental enfrenta al neoliberalismo con el rol protagónico del Estado, señalando que el primero promovió el desarrollo irracional y la protección de la inversión extranjera. El Estado estaría llamado a prevenir, mitigar y remediar la situación de deterioro ambiental, sobre la base de una amplia participación social (PND, 2007: 143).

Más adelante el PND detalla la propuesta de cambio, que consiste en consolidar la presencia y el dominio originario del Estado en su rol promotor y protagonista del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desarrollando políticas nacionales desde una visión holística que restablezca el equilibrio entre la necesidad de conservación de la naturaleza y las necesidades económicas del desarrollo nacional, cuyo eje es la planificación ambiental<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.* p.171

Las políticas y estrategias concretas son:

- a) Control del Estado sobre los recursos forestales, con participación de las comunidades en el manejo y aprovechamiento de los recursos del bosque.
- b) Transformación productiva del sector forestal, que implica la industrialización de productos maderables y no maderables.
- c) Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.
- d) Reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y secuestro del carbono, a través del cambio de la matriz energética.
- e) Agua para todos: para la naturaleza y para la producción
- f) Gestión ambiental y de riesgos: equilibrio entre las necesidades del desarrollo y conservación del medio ambiente. En este punto, el PND previó la adecuación y reforma normativa: Ley de la Biodiversidad, Ley del Carbono, Ley Forestal y Ley del Medio Ambiente.

## **4. Gestión y Política Ambiental en segundo mandato de Evo Morales (2010-2011)**

### **4.1. La Nueva Constitución Política del Estado**

En los últimos años, el cambio más significativo en el quehacer nacional fue la aprobación, el 25 de enero de 2009, de la nueva Constitución Política del Estado mediante voto directo de la población boliviana. A raíz de su aprobación, Evo Morales declaró que en el país se inicia una etapa denominada de “socialismo comunitario”. La economía que daría sustento a dicha estructura sería el modelo de desarrollo de “economía plural”, consistente en la simbiosis de las distintas formas de organización económica: economía privada, estatal, comunitaria y social cooperativa, que se desarrollarían bajo principios de “complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia”. El Estado tendría la obligación de

garantizar “el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo”.

En este sentido, la nueva Constitución Política del Estado establece que las funciones del Estado en la economía serán conducir la planificación económica y social, dirigir y regula los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, promover la articulación de las distintas forma de organización económica, promover la industrialización de los recursos naturales, promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y establecer el monopolio estatal en ciertas áreas imprescindibles. Además, las políticas económicas del Estado deberían dirigirse a garantizar la oferta de bienes para el consumo interno y fortalecer la capacidad exportadora del país.

Las anteriores disposiciones constitucionales, no son más que la legalización del contenido del PND, que definía como sus objetivos, desmontar el modelo de desarrollo concebido desde el colonialismo y el neoliberalismo y la formulación y ejecución “del paradigma de desarrollo sustentado en la filosofía del Vivir Bien, propio de nuestras culturas”. Así, la obligación estatal sería la de “promover el desarrollo integral a través de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado y la erradicación de la pobreza, desigualdad social y exclusión”.

A diferencia de las anteriores que no tomaban en cuenta la temática ambiental, la nueva Constitución la considera en sus 4 primeras partes e incluye un título específico de medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio. Y aunque su contenido fue consensuado únicamente entre el gobierno y la oposición parlamentaria, sin la participación de muchos de los que trabajaron para incorporar la temática ambiental y se vieron sorprendidos por el producto final, esta constitución es indudablemente un avance cualitativo en relación a las precedentes.

La anterior Constitución Política del Estado promulgada mediante Ley de 13 de abril de 2004 durante el gobierno del ex presidente Carlos D. Mesa Gisbert, no consideraba al medio ambiente como un derecho de los estantes y habitantes del territorio boliviano, pues se limitaba a enunciar derechos personales e individuales, y después con la promulgación



de la Ley No. 1333, aunque se trataba de una de las normas más avanzadas en protección ambiental en América Latina, no eran suficientes sus mecanismos y políticas para frenar y evitar mayores degradaciones ambientales.

Así entonces, se hacía necesaria la incorporación de la protección del medio ambiente en la norma fundamental, y con ello la posibilidad de reclamar responsabilidad por el daño ambiental y exigir su correspondiente reparación, por lo que la nueva Constitución Política del Estado Boliviano contiene cambios importantes en relación al tratamiento y defensa del medio ambiente, ya que gracias a las demandas, dentro como fuera del territorio nacional, ha logrado fusionar dos ámbitos hasta ahora incompatibles: economía y desarrollo con medio ambiente, y el resultado ha sido un nuevo texto fundamental que protege el medio ambiente como un nuevo bien jurídico en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

La nueva norma fundamental promueve el reconocimiento como principio ético - moral de la sociedad el “suma qamaña” o “vivir bien”, procurando el bienestar de las personas y la protección del medio ambiente, pues la explotación de los recursos deben ser desarrollados con el mayor precaución posible y respetando el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente saludable.

Además de lo anterior, dentro de la nueva norma constitucional se otorga un capítulo especial a la protección del medio ambiente donde se establece que, los poderes públicos deben incluir dentro de sus manejos, políticas ambientales que regulen la responsabilidad por la realización de actividades que puedan provocar un daño ambiental, abriendo en consecuencia las puertas hacia una nueva perspectiva normativa, por ello esta innovación se traduce en el paso inicial hacia la construcción del camino de la responsabilidad ambiental con identidad característica<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> El Título II de la Constitución Política del Estado, dedicado al Medio Ambiente, Recursos Naturales, tierra y territorio, en su Artículo 342 señala que: “Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente”.

## **4.2. Consulta previa**

La Constitución establece, como una de las novedades en materia de garantías, la consulta previa para actividades ambientales. El Artículo 343 establece que “la población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente”. Al mismo tiempo esta garantía se encuentra establecida también para el desarrollo de actividades que tengan incidencia sobre los Pueblos Indígenas.

Al respecto el Artículo 30 de la Constitución establece como uno de los derechos de los Pueblos Indígenas “ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

Para la operativización de esta Carta Magna, desde el Poder Ejecutivo, se estableció una nueva estructura del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional mediante el decreto que creó el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, como una señal de visibilización de la temática, lo que fue complementado, mediante otro decreto<sup>3</sup> que ponía bajo dependencia de este ministerio a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) y al programa Sustentar, hasta entonces a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Con la finalidad de poner en práctica la nueva CPE, desde la función legislativa, a inicios del 2010 se aprobaron algunas leyes fundamentales, como la Ley del Órgano Judicial y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que, aunque en opinión de gran parte de la población, no fueron suficientemente discutidas ni consensuadas, también tienen importancia para la gestión ambiental, en la medida que definen competencias de las entidades autonómicas sobre el ambiente y los recursos naturales, estableciendo las jurisdicciones agroambientales.

Otro hecho trascendental fue la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, que se constituyó en un llamado de atención al modelo de crecimiento económico mundial, por ser la causa estructural del calentamiento global, y un espacio de reflexión sobre cómo enfrentarlo, a la vez que se formuló una enérgica demanda de coherencia, entre este discurso y las prácticas concretas que tienen los gobiernos de la región, incluidos los más progresistas.

No obstante, cabe advertir que el modelo primario exportador se está profundizando en desmedro del respeto a la Madre Tierra. El objetivo gubernamental de avanzar hacia el vivir bien, aún no se refleja, ni en las políticas, ni en los planes de desarrollo económico del Estado Plurinacional y todo parece señalar que la correlación de fuerzas entre el desarrollismo y la sostenibilidad no ha mejorado, por lo que la protección de la Madre Tierra, a través de la conservación del ambiente y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y los mecanismos de su participación, a pesar de su importancia, siguen siendo relegados.

Como lo expresa PNUD Bolivia (2008), “Bolivia se encuentra atrapada en un patrón de crecimiento empobrecedor. Hasta ahora, la economía boliviana no ha podido transformar sus recursos naturales en empleos de buena calidad. Con una larga historia de dependencia de la plata, el estaño, la goma y los hidrocarburos, subsiste un patrón de desarrollo basado en pocos actores y pocos sectores...”

Esta afirmación no sólo se basa en las contradictorias cifras y estadísticas nacionales, que muestran un crecimiento del PIB per cápita que no se refleja en mejoras sustanciales en lo que se refiere a la superación de la pobreza ni en la distribución de la riqueza, también se expresa en el creciente número de proyectos desarrollados con una visión de corto plazo y sin consideraciones ambientales ni sociales, porque se diseñan y promueven, sin la necesaria participación de quienes deberían ser beneficiados con ellos.

En este contexto, la gestión ambiental sigue siendo confinada, manteniendo sus debilidades: poca jerarquía, débil coordinación interministerial, inseguridad funcionaria e insuficientes recursos humanos y económicos, así como limitada capacidad de ejecución, entre otros, lo que se constata por una parte, en el presupuesto nacional, dónde la temática

ambiental no se visibiliza y sería parte del 4,7% de la inversión pública destinada a lo multisectorial y, por otra, en el nivel de ejecución del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, cuya ejecución a mediados de año, al igual que de otros ministerios, tenía un bajo porcentaje.

## **5. El discurso gubernamental en el ámbito internacional**

La posición gubernamental internacional, en relación a la temática ambiental e indígena, coincide, en lo general, con los planteamientos ambientalistas más radicales, ya que respalda las demandas de los pueblos indígenas<sup>50</sup>.

Además, el discurso nacional es coincidente con el de los países del ALBA y se refleja, por ejemplo, en la Declaración del Comité Ministerial de Defensa de la Naturaleza del ALBA - TCP, la que crítica la promoción de la privatización de la Naturaleza, condena los modelos de crecimiento económico no sustentables que se construyen a costa de los recursos y de la soberanía de los pueblos y llama a las Naciones Unidas a que adopten de manera inmediata una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra.

Sin embargo, en el contexto nacional, como en general en el de los países del ALBA, el discurso no es aplicado en las políticas públicas y, es más, resulta contradictorio con los proyectos de desarrollo que se están impulsando, principalmente por las características de éstos, que no plantean ningún tipo de salida a la trampa del patrón de desarrollo primario exportador, más al contrario, lo acentúan.

Esta situación se repite en los postulados nacionales frente a las negociaciones sobre cambio climático. La posición oficial nacional es en muchos temas, más radical que la de varias organizaciones y redes de ambientalistas, por ejemplo, plantea la reducción en un 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero, tomando los niveles de 1990, entre el 2013 y 2017 y la estabilización del incremento de la temperatura a 1°C y 300 partes por millón de dióxido de carbono en la atmósfera; así como, que los países desarrollados destinen el 6% de su producto nacional bruto para acciones relativas al cambio climático; el manejo integral del bosque, para mitigación y adaptación, sin mecanismos de mercado y

---

<sup>50</sup> LIDEMA, 2010: 78 y ss.

garantizando la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades locales y la prohibición de la conversión de los bosques naturales en plantaciones, así como el incentivo a la protección y conservación de los bosques naturales<sup>51</sup>.

Sin embargo, olvida que promover el avance de la frontera agrícola sobre bosques primarios o poco intervenidos y proyectos de gran impacto, como las repesas de El Bala, Cachuela Esperanza, entre otras, y procesos productivos, como el del complejo azucarero del Norte de la Paz, también contribuyen a los cambios climáticos regionales<sup>52</sup>.

## **6. El “Vivir Bien” como nuevo paradigma de desarrollo**

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue aprobado el 7 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT en su septuagésima sexta reunión reunida en Ginebra. Tiene 7 partes y 44 artículos, en los que enumera los derechos sobre pueblos indígenas y tribales “reconociendo las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.

Este instrumento internacional reconoce expresamente que en muchas partes del mundo nuestros pueblos no gozan de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población; y que nuestras leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión.

Recuerda también la particular contribución de los pueblos ancestrales a la diversidad cultural, a la armonía social y al cuidado de la Madre Tierra.

En ese marco legal internacional, la Constitución Política del Estado, establece fines y funciones que orientan sus políticas públicas en el horizonte del vivir bien. En esta

---

<sup>51</sup> Estas ideas fueron expresadas en una Carta del presidente Evo Morales a las Naciones Unidas en 2007. Este documento comenzaba diciendo “El mundo tiene fiebre por el calentamiento global, y la enfermedad se llama modelo capitalista de acumulación...”. De esa manera, Evo Morales comenzaba a perfilarse como un activista del medio ambiente a la vez que radicalizaba su posición respecto al desarrollo occidental. Sin embargo muchos de estos postulados no han trascendido más allá de lo retórico.

<sup>52</sup> PNUD Bolivia, 2008

Constitución por primera vez se establecen principios éticos morales. El artículo 8 en su párrafo primero establece: “el Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: Ama Qhilla, Ama Llulla, Ama Suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), Suma Qamaña (Vivir Bien), Ñandereko (Vida Armoniosa), TekoKavi (Vida Buena), IviMaraei (Tierra sin Mal) y QhapajÑan (Camino o Vida Noble)”.

Algunos valores destacables en los que se sustenta hoy la Nueva Constitución del Estado Boliviano son la unidad, igualdad, dignidad, libertad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, responsabilidad, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales.

Se establece constitucionalmente que son fines “esenciales” del Estado constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales. Garantizar también la protección y la dignidad de las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intercultural y plurilingüe. Establece la diversidad plurinacional y en este sentido la necesidad de replantear los aspectos concernientes a la educación, la salud, la producción, pero siempre velando por el equilibrio de la Madre Tierra.

Estos son los fundamentos constitucionales del vivir bien, un enfoque del desarrollo que se ha venido promocionando desde 2009 – 2013 con la llegada de Evo Morales, pero que en el mundo académico se ha trabajado desde hace ya treinta años.

Fue Simón Yampara quien comenzó a utilizar el término Suma Qamaña, para referirse a una nueva perspectiva de la cosmovisión andina. Sus reflexiones fueron pulidas y complementadas en gran parte por Javier Medina, quien en 2001 presentó tres tomos sobre el “vivir bien” en tres diferentes culturas indígenas.

A decir de Fernando Huanacuni (2010), el punto básico y clave para entender el vivir bien es su concepción de partida, que lo diferencia de los paradigmas del capitalismo y el comunismo.

Mientras que para el capitalismo, el centro es el hombre y para el comunismo, el centro es el colectivo, para el vivir bien el centro es el “cosmos”. Es decir, los dos paradigmas occidentales tienen una visión antropocéntrica del mundo, lo que sacrifica en última instancia la naturaleza en favor del hombre. El vivir bien ofrece una visión cosmocéntrica del mundo, donde el hombre es uno más “en armonía con el todo”. Aquí ya no se corre el peligro de elegir entre hombre y naturaleza, pues existe una unidad indisoluble entre ambos. El sacrificar uno es sacrificar al otro.

Dese ámbitos gubernamentales quien más ha difundido este paradigma es el canciller David Choquehuanca, quien formuló “postulados para entender el vivir bien”, que carecen de rigor académico, pero que están cargados de emotividad y compromiso político<sup>53</sup>.

Entonces, el vivir bien ha concitado el interés de intelectuales e instituciones de todo tipo, que se han dado a la tarea de presentarnos su particular visión sobre el nuevo paradigma. El grueso de los autores que se ocuparon del tema coincidieron en posicionar al vivir bien como una necesidad, cuando no una urgencia, frente a las “calamidades” provocadas por el desarrollo capitalista.

Asimismo el gobierno de Evo Morales ha sido identificado como el principal difusor y promotor del vivir bien, a través de diferentes instituciones estatales y actores particulares. Pero tampoco faltan los análisis críticos que, desde perspectivas más generales, denuncian la idealización del mundo indígena, el uso instrumental de la cultura y la “politización de lo étnico” planteada como alternativa contemporánea para el país.

El Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, plantea de la siguiente manera el Vivir Bien: “Construir un socialismo comunitario en armonía con la Madre Tierra. Ésta es nuestra manera de estar en el mundo. Nuestra visión de armonía con la naturaleza y entre los seres humanos es contraria a la visión egoísta, individualista y acumuladora del modelo capitalista. Nosotros, los pueblos indígenas del planeta, queremos

---

<sup>53</sup> Uno de los postulados es la nacionalización, lo que se inscribe más dentro del paradigma del desarrollismo y la sustitución de importaciones.

contribuir a la construcción de un mundo justo, diverso, inclusivo, equilibrado y armónico con la naturaleza para el Vivir Bien de todos los pueblos”<sup>54</sup>.

El discurso del vivir bien impregna varios documentos oficiales, baste recordar la Constitución y el Plan de Desarrollo. No obstante, este dispositivo que ganó adherentes en todo el mundo, experimentó sus límites en el 2011 con el problema de la carretera por el TIPNIS; lo que también hizo evidente los errores en el manejo de conflictos ambientales por parte del gobierno. Es una falencia más en su política y gestión medioambiental.

## **7. Continuidad de las líneas maestras del Plan de Desarrollo de 2009**

Como se ha señalado más arriba, los fundamentos del modelo de desarrollo propuestos por el gobierno actual fueron presentados el año 2009, en el Plan Nacional de Desarrollo, posteriormente se realizó el proceso constituyente que fue el momento de construcción democrática más importante de las últimas décadas, donde se plasmaron las bases del estado plurinacional autonómico; posteriormente se fueron retrayendo componentes centrales de la construcción del nuevo Estado. Las competencias más relevantes en materia de gestión del ambiente y los recursos naturales están definidas para el nivel central dejando a los niveles autonómicos “su ejecución”.

De acuerdo a los documentos señalados la base del modelo ha sido el desmontaje del colonialismo, del neoliberalismo y la construcción del vivir bien como alternativa de desarrollo.

Los avances más destacados se han producido en la inclusión política de sectores que anteriormente no habían sido considerados, los denominados movimientos sociales y la expresión de esta pluralidad es la inédita composición plurinacional que tuvo la Asamblea Constituyente y que actualmente tiene la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En la gestión de desarrollo “para vivir bien”, los avances son ciertamente limitados, aunque, como se indicó, la posición externa sobre cambios climáticos del gobierno es

---

<sup>54</sup> HUANACUNI, Fernando. 2010. p.33



claramente crítica, internamente existen serios problemas de gestión que impiden visualizar la construcción de un desarrollo para vivir bien, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, como de su sostenibilidad.

Después de 5 años de gestión del gobierno actual, ya aparecen elementos que deben causar preocupaciones serias, puesto que se está desperdiciando una oportunidad única para superar el modelo extractivista primario exportador.

Actualmente Bolivia está atravesando un entorno macroeconómico inédito, que está basado principalmente en los ingresos que son generados por exportaciones de materias primas ya que la minería y los hidrocarburos constituyen casi el 80% de los ingresos por exportaciones.

La favorable evolución de la economía boliviana se expresó en la dinamización de la demanda agregada debido a: la inversión pública, los bonos, las remesas y los negocios ilegales, pero, por la ausencia de un desarrollo integral del sector productivo, se ha producido un notable incremento de los precios que ha golpeado la economía de los sectores de bajos ingresos.

En este contexto, existe un erróneo convencimiento, por parte de algunas autoridades del gobierno, acerca de que el desarrollo del sector productivo se va a producir a través de la intervención directa del Gobierno Central en el sector manufacturero, mediante empresas públicas, y lo más preocupante es que varias autoridades del gobierno han relativizado la importancia de los impactos ambientales, sociales y culturales en los que se deba incurrir para promover este enfoque de desarrollo productivo.

Esto último es particularmente importante puesto que además de no aprovechar adecuadamente los recursos provenientes de los hidrocarburos, en un desarrollo económico diversificado, estamos ante el riesgo de que se produzcan serios e irreversibles daños ambientales que privarán al país de parte de su patrimonio natural y cultural y por tanto de los medios de vida para las generaciones presentes y futuras.

La situación es más delicada aún, en el caso de la inversión pública en los gobiernos autonómicos, puesto que la mayoría carece de programas serios de desarrollo económico y

no dedica una atención adecuada a los temas ambientales, en la medida en que sus inversiones priorizan obras de infraestructura, que en la mayor parte de los casos no constituyen apoyo al sector productivo.

En realidad el desarrollo económico, debe generarse en base a una diversificación productiva, que requiere una articulación sistémica entre los diferentes tipos y tamaños de empresas productivas públicas y privadas.

En este ámbito, lamentablemente, el gobierno, a pesar de contar con un Plan Sectorial, no ha aplicado medidas consistentes e integrales y más bien existen acciones aisladas como el Banco de Desarrollo Productivo o las Agencias de Desarrollo como PROBOLIVIA o INSUMOS BOLIVIA, que no terminan de definir sus roles de apoyo a la producción. Otro elemento fundamental es que las políticas de inversión pública, en el desarrollo productivo sostenible, deben considerar incuestionablemente una definición de roles para cada uno de los niveles de gobierno central y autonómicos, puesto que actualmente todos los niveles de gobierno hacen de todo, bajo un esquema de duplicación e ineficiencia.

En base a lo anterior y en relación a las limitaciones en la gestión del sector de hidrocarburos, que es la fuente de nuestra bonanza actual, existen serias razones para manifestar nuestra preocupación acerca de las proyecciones del desarrollo económico sostenible en nuestro país, puesto que se observa una tendencia incierta para cuando nuestras materias primas se agoten. La preocupación se acentúa al constatar la ausencia de políticas de recursos humanos que permitan contar con los técnicos más capacitados para cada uno de los cargos en la administración pública.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de sus loables postulados, la gestión ambiental en Bolivia, nunca ha dejado su carácter sectorialista y centralista aplicado desde la década del 90<sup>55</sup>, por lo que el enfoque de gestión ambiental actual es evidentemente un legado neoliberal.

La concepción inicial propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, proponía un cambio notable aunque no completamente explícito, hacia un tratamiento de los temas de ambiente,

---

<sup>55</sup> LIDEMA, op. Cit.: 245.

articulados al desarrollo y la cultura; esto era coherente y es aún coherente con el enfoque de vivir bien, pero las prácticas sectorialistas que han caracterizado la gestión ambiental desde el 2009 – 2013, fuera de toda duda son incompatibles con el enfoque del vivir bien.

La esperanza del tratamiento integral de los temas de ambiente y sostenibilidad, estaba plasmada en las acciones que podía desarrollar el Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental, creado en el Ministerio de Planificación, pero este fue inexplicablemente eliminado y la visión sectorialista del Viceministerio de Medio Ambiente, que en realidad desarrolla un limitado rol de control ambiental (con inspectores ambientales, que desde La Paz viajan por todo el país sin una coordinación sistemática con los gobiernos subnacionales), se consolidó a partir del momento en que el Ministerio de Planificación, tomó la decisión de desmembrarse de los temas ambientales.

Esto se ha debido en gran medida a la incompetencia de quienes manejaron estos temas en aquel Viceministerio pues, nunca lograron entender y por tanto demostrar la utilidad de que el tema ambiental fuera incluido en los procesos de planificación como un supradeterminante de las acciones de desarrollo.

Este achicamiento del Ministerio de Planificación, particularmente en los temas de ambiente, ha sido un episodio lamentable para la gestión del Desarrollo Sostenible, pues, de haber nacido como un magnífico escenario para una planificación del desarrollo, coherente con el enfoque del Plan Nacional del Desarrollo, con las características sociopolíticas del proceso iniciado el 2009 – 2013 y con la idea de vivir bien, ha perdido completamente el rol de articular a los diferentes sectores y dirigir el desarrollo por la senda de la sostenibilidad.

Hoy se constata que nadie se dio cuenta de la magnitud e importancia que tenía el Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental para la Planificación del Desarrollo Sostenible y sus acciones más bien se confundieron con las del Viceministerio de Medio Ambiente.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, debemos reconocer que, el “modelo” actual de Gestión Ambiental del Gobierno o más propiamente dicho, la gestión del Viceministerio de Medio Ambiente que responde típicamente al modelo de Comando-Control, legado por el

neoliberalismo, ha cumplido un ciclo, es decir ha tenido una evolución, que estructuralmente ha llegado a un tope; esto se puede constatar observando el enfoque y las prioridades que han caracterizado su gestión a lo largo de los últimos años (basta saber que, según ellos, uno de sus logros principales es el incremento de licencias ambientales).

Quizás por esta razón, en ninguno de los documentos de logros del gobierno ni en el Plan de Gobierno presentado para la última elección del Presidente Evo Morales, existen referencias a los temas de ambiente y sostenibilidad. Y no es que el tema ambiental esté implícito, sino que se ha convertido en un incordio por la mala gestión de las autoridades ambientales.

## **8. La organización institucional para la temática ambiental**

A fin de posibilitar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la nueva organización institucional, que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, propone “una forma horizontal del ejercicio del poder basada en la soberanía del pueblo cuya delegación asume el reto de conducir las transformaciones estructurales en coordinación con las entidades territoriales autónomas en un proceso de construcción democrática con visión compartida de gestión y servicio público”.

Así mismo, señala que el funcionamiento de los ministerios debe tener como ejes transversales la plurinacionalidad, la transparencia, el control social, la equidad y medio ambiente.

Un año después la estructura del Ministerio es complementada, poniendo bajo su dependencia o tuición las siguientes entidades: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra; el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal FONABOSQUE y SUSTENTAR.

Sin embargo, aunque los cambios realizados permiten integrar la gestión de bosques al Ministerio, esto resulta insuficiente para que la gestión ambiental mejore de manera sustancial, debido a que se sigue desarrollando, en un contexto nacional, donde la ausencia

de una planificación estatal integral y la visión de desarrollo constituyen limitantes estructurales.

Así mismo, la falta de políticas ambientales y de una estructura institucional que responda a objetivos distintos a la defensa de la Madre Tierra o del vivir bien, le impiden superar los meros formalismos, por ejemplo de obtención de una licencia ambiental.

Lo anterior le imposibilita orientar la construcción de propuestas para que los patrones de desarrollo se basen en procesos amplia y permanentemente participativos, que además aseguren la incorporación de la dimensión ambiental a partir de propuestas técnicas transdisciplinarias, que permitan comprender, que la mejor inversión, en términos económicos, técnicos, políticos y socioambientales, es aquella que se hace con una perspectiva de sostenibilidad y de protección de los medios de vida.

La insuficiente planificación, la falta de lineamientos que orienten la acción y la inadecuada estructura institucional, también impiden promover una gestión ambiental en la que las poblaciones locales sean participantes activas, a través de mecanismos de control social, que partan de información oportuna y suficiente, así como de capacitación para el monitoreo colectivo y que a la par de disminuir la sobre carga de responsabilidades de seguimiento, que tienen las instancias gubernamentales, fortalezcan a las propias instancias organizativas sociales.

Sin embargo, parecería que aún estamos lejos de lograr estos cambios, lo que no sólo se constata en el hecho de que desde oficinas del Estado, como YPF, no se tengan reparos en señalar que, tanto la consulta previa e informada, como los recaudos ambientales son una amenaza, que puede frenar el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de gas y petróleo en territorio nacional<sup>56</sup>.

También se expresa en los demás procesos o proyectos productivos y de infraestructura que, además de reflejar un alto grado de desarrollismo, ponen permanentemente de manifiesto las limitaciones estructurales de la gestión ambiental.

---

<sup>56</sup> LIDEMA, op. Cit. p.45

Con la reciente aprobación de la Ley de Derechos de la Madre Tierra, se podría esperar que esta situación mejore, ya que pretende “Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de poblaciones de seres, la alteración de los ciclos y procesos que garantizan la vida o la destrucción de sistemas de vida, que incluyen los sistemas culturales que son parte de la Madre Tierra”, así como a “Desarrollar formas de producción y patrones de consumo equilibrados para la satisfacción de las necesidades del pueblo boliviano para el vivir bien, salvaguardando las capacidades regenerativas y la integridad de los ciclos, procesos y equilibrios vitales de la Madre Tierra”.

El año 2010 ha sido un periodo de construcción de institucionalidad y normas derivadas de la nueva Constitución Política del Estado, a través del ejercicio de la Asamblea Legislativa Plurinacional constituida bajo esta norma constitucional.

Las normas jurídicas elaboradas, en todos los casos han reforzado el carácter sancionador y punitivo, sin considerar que uno de los grandes problemas que inviabiliza el cumplimiento de políticas y normas es la limitada capacidad de gestión del Estado principalmente su capacidad preventiva y de control, lo cual es un problema crónico.

El desarrollo de las sociedades ha determinado que la demanda de reivindicaciones de derechos humanos se profundicen y por tanto la democracia y las formas de relacionamiento entre la sociedad y el Estado.

Por ello, si en alguna etapa histórica hubo la inquisición, fue porque las condiciones históricas de ese momento permitían su aplicabilidad, pero, por la evolución histórica, no podría ser aplicable ahora. El gobierno con su enfoque de endurecimiento del carácter sancionador de las normas, está caminando en contra de la evolución histórica por la que discurre la relación Estado-Sociedad en la construcción de la democracia.

En ese sentido un elemento central en la formulación es la falta de vocación participativa y partidización en la construcción de las normas hasta ahora promulgadas y a esto se suma la estigmatización del gobierno a las observaciones y críticas que desde diversos sectores sociales, se realizan a los procesos legislativos.

En términos ambientales ha habido un estancamiento hasta mediados del 2010 y el impulso a la normativa de protección a la Madre Tierra y al ambiente en general, ha sido iniciativa de las organizaciones sociales que conforman el Pacto de Unidad y de instituciones ambientalistas.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La protección del ambiente es esencial para la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. El reto radica en combinarla con un crecimiento económico continuado de manera sostenible a largo plazo. La política ambiental se funda en la creencia de que unas normas ambientales rigurosas estimulan las oportunidades de innovación y negocio. Existe una estrecha interrelación entre las políticas económicas, sociales y medioambientales.

Hace apenas unas décadas atrás, el ambiente no formaba parte de las principales preocupaciones de la humanidad. Hoy en día, en cambio la conciencia de que el ambiente en el que vivimos no es un recurso inagotable e invulnerable se está instalando en la cultura de las sociedades actuales y en la agenda pública de los estados. Sin embargo, la gestión de las políticas ambientales se halla aún en pañales frente a los urgentes desafíos de las próximas décadas en las que es posible una reconversión ambiental del desarrollo y la política.

La preservación de un ambiente en buen estado es un objetivo deseable en todos los países del planeta. No obstante, este deseo suele confrontarse a otra aspiración igualmente legítima de las sociedades que es el crecimiento económico. En una búsqueda por aliviar la tensión que se establece entre ambos objetivos, ha surgido en el transcurso del siglo XX un nuevo ámbito de políticas públicas: la política ambiental. El grado del deterioro ambiental, en muchos casos observable a simple vista, ha propiciado que las demandas ciudadanas nacionales e internacionales también presionen al hacerse escuchar cada vez con mayor fuerza y así exigir a los gobiernos a atender y revertir los daños al ambiente.

Quienes actúan en pro de la protección ambiental pueden responder en formas muy variadas a los problemas que perciben: el establecimiento de nuevas regulaciones, la

formulación y puesta en marcha de un plan detallado, la expedición de un permiso, o la creación de un fondo para promover la descontaminación o preservar la biodiversidad.

Las respuestas mismas pueden venir de fuentes muy diferentes, desde los distintos niveles de gobierno hasta las organizaciones de la sociedad civil. Pueden estar dirigidas a prever o mitigar los daños ambientales, a conservar o restaurar un determinado ecosistema, o a remediar un viejo problema. Algunas respuestas pueden tener como fin lidiar directamente con el medio ambiente en el sentido estricto de la palabra (agua, bosques, aire, suelo), mientras que otras buscan ofrecer una solución más integrada a partir de un fino tratamiento transectorial.

Las políticas pueden tener como objetivo la protección de un determinado ecosistema, el fortalecimiento de la capacidad de los actores que la proponen, o a compensar su débil posición frente a otros actores. También pueden estar dirigidas a incidir en factores del contexto como: el mejoramiento de las condiciones para la generación y apropiación social de la información, la transformación de ciertas condiciones político-institucionales, las condiciones socioeconómicas y las condiciones tecnológicas.

Las políticas con sus objetivos, principios, criterios y orientaciones generales impulsan nuevos procesos y tecnologías más beneficiosas con el ambiente y desarrollan nuevas formas de relación con la naturaleza. Las políticas deben reflejar las prioridades ambientales, y al ser expresadas mediante los instrumentos y planes se constituyen en verdaderas agendas de trabajo.

Al igual que en casi todos los países de América Latina, la política ambiental en Bolivia ha experimentado cambios drásticos en los últimos veinte años. La presión para cambiar ha surgido de tres fuentes distintas. Primero, en virtud de las crisis económicas recurrentes desde 1982, se ha optado por reducir el impacto económico del Estado al tiempo que se mantiene el crecimiento en las demandas sobre la actividad gubernamental. En segundo término, como resultado de tendencias sociales y económicas seculares, las sociedades demandan mayor calidad en la acción gubernamental. En tercer lugar, se advierte un cambio sustancial en la naturaleza de esas demandas, que ahora incluyen, además de un



mejor acceso y transparencia a la información, el saneamiento y preservación del medio ambiente.

La gestión ambiental ha avanzado notablemente en la América Latina y el Caribe en la década del 90, particularmente después de haberse celebrado la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Existe una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mejor comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la ampliación de la agenda ambiental que paulatinamente ha ido permeando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países. Casi todas las naciones disponen de una amplia legislación sobre el medio ambiente, han establecido derechos y obligaciones ciudadanas, y han definido las funciones del Estado y de los organismos públicos responsables en materia ambiental.

Asimismo, se han realizado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, tanto a nivel nacional, como subnacional y local, y en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental.

Estos avances en la gestión ambiental de la región han tenido como telón de fondo la concepción del desarrollo sostenible, popularizada por la Comisión Brundlant en 1987 y posteriormente consagrada en la Cumbre de la Tierra. En los diferentes acuerdos de Río se señala al desarrollo sostenible como la forma de desarrollo que deben adoptar todos y cada uno de los países del mundo.

Pero la inclusión de esta concepción en la formulación y puesta en marcha de las políticas macroeconómicas es prácticamente inexistente y en el caso de las políticas sectoriales fundamentales es muy incipiente en los países de América Latina y el Caribe.

El desarrollo de la gestión ambiental en Bolivia se ha dado en gran parte durante la década de los noventa. Durante este periodo se adoptó un marco legal general, se desarrollaron reglamentos específicos para la concesión de licencias ambientales de actividades contaminantes, y se promulgaron reglamentos ambientales sectoriales que norman de

manera específica la calidad ambiental en los sectores de hidrocarburos y minería. A nivel de estructura gubernamental se creó un Ministerio sectorial para el tema ambiental.

Con la promulgación de la Ley del medio Ambiente en 1992, se estableció el marco regulador general para proteger y conservar el medio ambiente y los recursos naturales promoviendo un desarrollo sostenible. La Ley creó un marco institucional para la planificación y gestión ambiental, reconoció derechos y deberes de la sociedad y el Estado para la conservación de la calidad ambiental y, estableció una base para el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales. Desde un punto de vista económico del desarrollo sostenible, la Ley estableció directrices adecuadas en tanto se refiere a la conservación de los recursos naturales.

Sin embargo, el ajuste estructural de los últimos años 90 agudizó los conflictos socioambientales centrados básicamente en los desacuerdos entre gobierno, empresas privadas, multinacionales y sociedad civil por la propiedad sobre los recursos naturales agua, tierra, petróleo y gas. Un hecho significativo en este contexto es la “guerra del agua”, que significó el fin de un ciclo estatal, la crítica de la privatización y la apertura de la crisis de Estado. El conflicto también motivó la movilización de activistas y ambientalistas del mundo, convirtiendo a nuestro país en un referente de los movimientos anti globalización.

La insatisfacción con los resultados de las reformas estructurales emprendidas durante la década de los 90, contribuyó a desatar el ciclo de protestas en nuestro país a partir del año 2000. Se inició un tiempo marcado por la inestabilidad social y vertiginosos cambios políticos, que ha permitido reflexionar sobre nuevos horizontes para el país, horizontes post-neoliberales e, inclusive, post-capitalistas.

La crisis ha abierto un escenario de disponibilidad social: la gente esta dispuesta a renunciar a las viejas certidumbres y a apostar por nuevos proyectos. En el tema medioambiental, el enfoque del desarrollo sostenible, adoptado por varios países en la década del 90, fue cuestionado y tachado de insuficiente. Para sustituir esta visión se comenzó a hablar de “vivir bien”, como una alternativa, no sólo a los clásicos modelos de desarrollo, sino al capitalismo mismo.

Sin embargo, la llegada de Evo Morales no ha favorecido a una profundización de la gestión ambiental en el país. Al contrario, las primeras acciones del gobierno sobre el tema han evidenciado serios desaciertos e improvisaciones que hacían pensar en un retroceso. Esta situación contrastó con el discurso que el presidente llevó a varios escenarios internacionales, en defensa del medio ambiente y la Madre Tierra, profesando el “vivir bien” y oponiéndolo al desarrollo capitalista.

En los hechos, el gobierno demostró una inconsistencia con su discurso. Toda actividad humana genera contaminación, sin embargo, existen algunas actividades que son más dañinas que otras. El plan y la visión de desarrollo económico del gobierno prioriza como sectores estratégicos la extracción, industrialización y comercialización de los recursos de la minería e hidrocarburos. Estos sectores estratégicos son altamente perjudiciales para el medio ambiente, en especial la minería. La minería es la causante de los problemas más graves de contaminación de aguas, suelos y aire del país (Río Pilcomayo, Río Beni, Cuenca del Poopo). La minera San Cristóbal arriesga con secar todas las bofedales y lagunas altoandinas (Lagunas de Colores Nor Lipez) base de la subsistencia de centenares de familias.

A más de un años de la Conferencia de los pueblos sobre cambio climático, que congregó en Cochabamba a varias organizaciones e indígenas del mundo y que sentó las bases de la política medioambiental que el Gobierno de Evo Morales impulsa internacionalmente, se hace evidente que el Ejecutivo incumple varias de las resoluciones del “Acuerdo de Tiquipaya”.

Estas contradicciones han sido calificadas como “tensiones creativas” por el Vicepresidente. Sin embargo no se vislumbra, formas concretas de superarlas, a pesar que se puede identificar “ventanas de oportunidad” para llevar hacer avanzar la gestión ambiental en nuestro país.

Se pueden señalar algunas ventanas de oportunidad para radicalizar o, más bien, efectivizar la política medioambiental del gobierno: a nivel nacional existe en la población una sensibilidad ecológica por el tema del TIPNIS que es necesario aprovechar. La población boliviana ha participado y aprendido sobre temas ambientales y ahora esperará medidas

concretas en sus regiones. Los pueblos indígenas han sido potenciados, sus usos y costumbres ancestrales en armonía con la naturaleza han sido revalorizados. Aunque el paradigma del vivir bien se ha venido a menos por ser sustentado principalmente por el gobierno, también es cierto que muchas personas, no necesariamente afines al gobierno, han reflexionado y analizado el vivir bien como una alternativa al capitalismo, por lo menos en le plano teórico.

## GLOSARIO

ABCP	Asociación Boliviana de Ciencia Política
BM	Banco Mundial,
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
CMMAD	Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo
DIA	Declaratoria de Impacto Ambiental
DAA	Declaratoria de Adecuación Ambiental
DRMA	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente
EEIA	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental
FONAMA	Fondo Nacional para el Medio Ambiente
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ICOBA	Itinerario de la Coyuntura Política Boliviana
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LOPE	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
MAS	Movimiento Al Socialismo
MMYA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidad Para el Desarrollo
PIEB	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PAAB	Plan de Acción Ambiental de Bolivia
SGAB	Sociedad de Gestión Ambiental
UDAPE	Unidad de Análisis Políticas Económicas
VMARNDF	Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Foresta

## **BIBLIOGRAFIA**

AYO, Diego. 2007. Democracia Boliviana: un modelo para desarmar. La Paz, Friedrich Ebert Stiftung (FES) - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Diakonia.

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA (ABCP). 2009. Medio Ambiente en Bolivia: Una asignatura pendiente, Serie 17 ICOBA, La Paz, APCP, PNUD, IDEA.

BARRAGÁN, Rossana (coord.). 2007. Formulación de proyectos de investigación. La Paz, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB).

BENAVIDES, Ariel. 2007. Buen Gobierno y Políticas Públicas, presentación en Power Point.

BOLIVIA. 2009. Constitución Política del Estado.

2007. Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Democrática, Soberana y Productiva para Vivir Bien". La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

1992. Ley N° 1333 de Medio Ambiente. La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.

ESCOBARI, Jorge. 2003. Problemática ambiental en Bolivia. La Paz, UDAPE.

KAUFFER, Edith. Las políticas públicas. Algunos apuntes generales, [en línea] <<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>> [consulta: 27 enero 2014]

LIGA DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE (LIDEMA). 2008. Estado Ambiental de Bolivia 2007-2008. La Paz, LIDEMA.

MORALES, Evo. 2007. Carta del Presidente Evo Morales a las Naciones Unidas sobre medio ambiente, fotocopias.

MORENO, Carlos. 2008. Evaluación de políticas públicas ambientales bajo un enfoque sistémico. Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

ORTEGA, José Emilio, SBARATO, Darío, CAMPOS, Manuel y TOCALLI, Sergio. 2001. Política ambiental: políticas públicas, Argentina, Maestría en Gestión para la Integración Regional

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2007. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Nueva York, ONU.

RIBERA, Marco Octavio. 2008. Glosario de Temas y Conceptos Ambientales - Una Guía Para la Actualización y la Reflexión. La Paz, LIDEMA.

SÁCHEZ, Álvaro. 2008. Ciudades, medio ambiente y sostenibilidad, España, Asociación Andaluza de Derecho Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Políticas públicas ambientales, España, Arcibel Editores.