

***GESTIÓN AMBIENTAL,
INSTRUMENTOS
NORMATIVOS EN
BOLIVIA***

***Elaborado por:
Ing. Juan Carlos Mendoza M.***

Noviembre de 2002

**GESTIÓN AMBIENTAL, INSTRUMENTOS
NORMATIVOS EN BOLIVIA**

1 Gestión ambiental.

La Gestión Ambiental, según Hunt(1999) no es una idea nueva, sin embargo solo a fines del siglo XX, se ha comenzado a abordar de manera sistemática; donde uno de los principales objetivos es por supuesto el cumplimiento de la Legislación.

A nivel Nacional este proceso se inicia con la promulgación de la Ley del Medio Ambiente 1333 en 1992, y posteriormente en 1995 sus Reglamentos.

De acuerdo al Reglamento de Gestión Ambiental de la Ley 1333, Art. 2°; se entiende por gestión ambiental, al conjunto de decisiones y actividades concomitantes, orientadas a los fines del desarrollo sostenible.

Se denomina gestión ambiental en la Guía de capacitación, Ministerio de Desarrollo Sostenible y planificación (1998) al conjunto de actividades normativas, administrativas, operativas y de control, estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el estado y la sociedad en general, para garantizar el desarrollo y la óptima calidad de vida.

Gestión Ambiental, instrumentos normativos en Bolivia

Según Crespo(1997) la Gestión Ambiental es el conjunto de acciones normativas-administrativas y operativas que debe impulsar el Estado y la Sociedad Civil.

La necesidad de que la gestión ambiental sea de concertación, participativa es expresado anteriormente y deja de ser lo que se veía, como iniciativa solo de organizaciones ambientalistas; más bien involucra a todos los sectores; las que deben conducir adecuadamente el sistema ambiental, para el objetivo de una mejor calidad de vida y calidad ambiental

Según Dourojeanni(2000), considera la relación estrecha entre el ser humano y el ambiente que lo sustenta - en especial con relación a la calidad de vida que el ser humano puede tener si lo sabe utilizar para sus fines sin destruirlo - es necesario conocer sus formas de participación, el grado con que lo hacen y los efectos potenciales de sus acciones en el ambiente y la calidad de vida y otros pormenores que los tipifiquen.

Conceptualmente, lo mencionado nos hace ver que la gestión ambiental, como un mecanismo de la protección ambiental; que históricamente, como menciona Hunt(1999), se ha ejercido con la aplicación de los instrumentos normativos.

De acuerdo a un análisis de DiPaola(2002), se menciona que nuestra realidad latinoamericana ofrece claras falencias en materia de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental debido a varios factores: no existe clara consistencias de las políticas ambientales y económicas, no

existe credibilidad institucional, no se tiene posibilidades tecnológicas entre otras.

Guimaraez(1997) menciona, que en América Latina hay falta de voluntad política para la formulación y aplicación de ecopolíticas; lo que nos hace ver que no se tienen procesos estructurales para una real aplicación de la gestión ambiental.

En este marco concebimos que la gestión ambiental es un proceso que implica conjunto de actividades normativas, administrativas y operativas que debe llevar el Estado con la participación de la sociedad, conducente a mejorar la calidad de vida y calidad ambiental.

1.1 Gestión ambiental participativa.

La investigación participativa según Dourojeanni(2000) puede aplicarse a una persona, a una institución, yendo del micro al macro.

Según CEUR/PUCMM(1996), menciona que el proceso metodológico de la Investigación participativa debe ajustarse a las limitaciones de los recursos humanos y materiales y a las características de la realidad que se pretende modificar.

El proceso de exploración supone la selección de la comunidad, la conformación de grupos de investigación comunitarios para la identificación y priorización de los problemas, así como la selección de los métodos que permitan acercarse a una mayor comprensión de dichos

problemas. Como correlato, se espera alcanzar niveles de consenso en la búsqueda de soluciones y en la asunción de compromisos. Por último debe incorporar un proceso de sistematización y devolución del conocimiento al grupo.

Es posible identificar al menos cuatro momentos en el proceso de autoconocimiento con miras a la transformación:

- Momento de acercamiento/introducción al medio.
- Momento de investigar.
- Momento de comunicar y difundir lo conocido.
- Momento de organizar y orientar acciones en el ámbito de las posibilidades con que cuenta el medio donde se trabaja

A fin de efectivizar una gestión ambiental participativa, debe considerarse, como menciona Crespo(1997), el diagnóstico ambiental como un medio; considerado este como elemento básico para la elaboración de los planes y estrategias ambientales.

Albornoz(1998), menciona que para el diseño de estrategias, planes y acciones es necesario contar con un diagnostico, con base en un conjunto de antecedentes, identificando necesidades y aspiraciones de los actores involucrados.

Dentro esta dinámica participativa se transfiere a la sociedad, una serie de competencias que eran prerrogativas del Estado; de esta forma la gestión ambiental no este diseñada precisamente desde el estado, sino más bien con la participación de la sociedad, apoyada en los procedimientos

normativos, administrativos y operativos; lo que permitirá una gestión ambiental bien estructurada.

1.2 Actores de la gestión ambiental.

La gestión ambiental involucra a todos los sectores sociales; menciona el MDSP(1995), considera en dos ámbitos a los actores de la gestión ambiental

- **Sectores:**

- Minería.
- Industria y Comercio.
- Energía.
- Transporte, comunicación y aeronáutica.
- Agricultura y ganadería.
- Infraestructura básica.
- Turismo.
- Salud.

- **Participación:**

- Unidades ambientales del sector público.
- Alcaldías municipales.
- Municipios.
- Fuerzas armadas.
- Policía nacional.
- Sociedad civil organizada.
- Iniciativa privada.

Es de notar en la gestión ambiental, la acción de las instituciones de la administración pública y la del sector privado; dentro el marco legal normativo estas dos instancias están identificadas por sus atribuciones,

competencias y obligaciones tanto en la Ley 1333 como en sus Reglamentos.

Entendiendo que la gestión ambiental no es solo responsabilidad de las instancias gubernamentales, sino también de la sociedad; en nuestra Reglamentación de la Ley 1333, se tiene una serie de disposiciones respecto a la participación ciudadana, Título VII, del Reglamento en Gestión Ambiental; Título VII, del Reglamento de Prevención y Control Ambiental, pero de la que no se tiene experiencia real de participación; de manera que es importante que la Autoridad Ambiental pueda insertar esta participación con las audiencias, proporcionando la información necesaria, dando cumplimiento a las disposiciones que hacen a la participación ciudadana.

2 Desarrollo sostenible.

Tras la aparición del informe, nuestro futuro común, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Comisión Brundtland, coordinado por Gro Harlem Brundtland, Primera Ministra de Noruega CEPIS/OPS/OMS (1998), se realiza el primer acercamiento al objetivo del "Desarrollo Sostenible": "satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". A partir de esta publicación se generaliza el uso del término Desarrollo Sostenible a nivel mundial.

Según el MDSMA (1996), el origen y tendencias del desarrollo sostenible están vigentes en la comunidad internacional. Bolivia ha asumido el proceso del desarrollo sostenible

creando el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en 1993; e incorporando sus principios en la planificación a nivel nacional.

Según la Agenda 21, los ajustes que ha vivido Bolivia de acuerdo con el proceso de Globalización no es diferente a otros países de Latinoamérica; ya que al modelo planteado, en Bolivia se ha adaptado sus condiciones, es así que hasta hace años atrás la temática ambiental en Bolivia fue tratada de manera marginal; las políticas ambientales llegan a Bolivia por compromisos asumidos y presiones de la cooperación internacional; la información y discusión en Bolivia estaba reducida a algunas ONGs.

A partir de 1992 se hace evidente el avance en la política ambiental con la promulgación de la Ley 1333 del Medio Ambiente; en la que se define al Desarrollo Sostenible en su Art. 2° como un objetivo; esta Ley permite la construcción del marco normativo; y en 1995 con la aprobación de los Reglamentos de la Ley 1333.

El desarrollo sostenible ha sido definido de muchas maneras, el acápite no pretende realizar recopilaciones de los mismos; pero destacar aspectos de importancia considerados por Imbach(2000), están son:

- Todas las definiciones coinciden en asignar igual importancia a los aspectos ambientales y a los humano(sociales, económicos, culturales, etc)
- Es importante reconocer a la actividad humana como causa principal de los problemas ambientales. En otras palabras, si bien ambos son considerados por igual,

existe una relación de causa efecto que de lo humano a lo ambiental, con las pertinentes retroalimentaciones.

- Si bien la actividad humana es la causa principal de los problemas ambientales, los humanos son la única solución a dichos problemas, lo que genera una dualidad que no debe ser ignorada en ninguna de sus facetas.
- Conceptualmente no es posible pensar en un paraíso o Nirvana sostenible al que se arriba y en el que se permanece, sino es un proceso permanente, es una búsqueda permanente. Imbach(2000)

Si bien lo mencionado es algo que no se puede alcanzar, al ser un proceso permanente; lo importante es avanzar efectivamente. En este marco en el presente trabajo pretendemos avanzar en este proceso.

3 Gestión ambiental en Bolivia.

Se menciona en MDSP(1998), que algunos antecedentes de la gestión ambiental en Bolivia son:

- 3 de agosto de 1991, se firma el decreto 22884 por el que se establece la Reglamentación de la Pausa ecológica en el sector Forestal.
- En fecha 27 de abril de 1992, se promulga la Ley 1333, de orden publico, interés social económico y cultural, tiene por objeto la protección y conservación de los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible.

- En diciembre 8 de 1995, se promulga los Reglamentos de la Ley 1333, del Medio Ambiente: General de gestión ambiental, de prevención y control ambiental, en materia de contaminación atmosférica, en materia de contaminación hídrica, para actividades con sustancias peligrosas y de gestión de residuos sólidos.

3.1 Marco institucional de la gestión ambiental a nivel nacional.

De acuerdo al Reglamento General de Gestión Ambiental, MDSP(1999 b); el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, como organismo público es el encargado de llevar adelante las políticas ambientales, planificación y la gestión ambiental; de acuerdo al Art. 7° siendo sus atribuciones, funciones entre otras:

- Establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación del desarrollo nacional, en coordinación con los organismos involucrados.
- Establecer mecanismos de concertación con los sectores público y privado para adecuar sus actividades a las metas ambientales previstas por el gobierno.
- Definir los instrumentos administrativos y en coordinación con las autoridades sectoriales, los mecanismos necesarios para la prevención y el control de las actividades y actores susceptibles de degradar el medio ambiente, y determinar los

criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas.

- Suscribir convenios interinstitucionales relativos a la temática ambiental y de recursos naturales.
- Promover la firma, ratificación e implementación efectiva de los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales destinados a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

En este ámbito se establece que las atribuciones está referida a la coordinación, regulación de acciones de tipo administrativo; donde la participación de la sociedad es débil, mientras que el ejecutivo no logra por ejemplo criterios ambientales que deben ser incorporados en los procesos de planificación.

La Ley 1333 se promulgo en abril de 1992, de esa fecha a este tiempo por ejemplo no ha trabajado en una disposición legal al que hace referencia el Artículo 116 de esta ley; o sea son casi diez años que no se tiene la clasificación de actividades para la adecuación ambiental; por lo tanto de acuerdo a esta situación no hay una real aplicación de los reglamentos. Se puede ver a este nivel la inaplicabilidad de atribuciones.

3.2 Marco institucional de la gestión ambiental a nivel departamental.

Dentro el proceso de descentralización, las atribuciones a nivel departamental, recaen en el Prefecto, que es el nexo entre lo central y lo local; de acuerdo al Reglamento

General de Gestión Ambiental, MDSP(1999), Art. 8 tiene las siguientes funciones entre otras:

- Ser la instancia responsable de la gestión ambiental a nivel departamental y de aplicación de la política ambiental nacional.
- Establecer mecanismos de participación y concertación con los sectores público y privado.

En este nivel, también se observa cierta pasividad, tal como se menciona en PDES(2001) hay una precaria aplicación del marco normativo de relacionamiento y de competencias intersectoriales e interinstitucionales, departamentales y municipales, debido a la poca capacidad técnica y operativa para hacer cumplir con las disposiciones legales vigentes; al respecto esta falta de relacionamiento intersectorial e interinstitucional, es referida por ejemplo, cuando los denuncias ambientales se dan para los casos del sector minería o de hidrocarburos; la misma es realizada a la Autoridad Ambiental Departamental, y es quien en primera instancia de acuerdo a sus competencias atiende los casos; mientras que las sectoriales desconocen de la situación; esta falta de coordinación sectorial, es advertida por la centralización de competencias según disponen los reglamentos, pero a momento de ejercerlas, solo actúa la Autoridad Ambiental Departamental.

3.3 Marco institucional de la gestión ambiental a nivel municipal.

Conforme al Art. 9° del Reglamento General de Gestión Ambiental, MDSP(1999), los gobiernos Municipales, para el

ejercicio de sus atribuciones y competencias reconocidas por la Ley, dentro el ámbito de su jurisdicción territorial, deberán:

- Dar cumplimiento a las políticas ambientales de carácter nacional y departamental.
- Formular el Plan de acción ambiental municipal bajo los lineamientos y políticas nacionales y departamentales.

En esta instancia es precaria la situación, debido a la situación política de los municipios. A nivel departamental se tiene 44 municipios, de los cuales solo ocho Municipios tienen una Instancia Ambiental establecida; y el resto no tiene esta instancia, lo que implica que la gestión ambiental en los municipios es débil.

A nivel del eje conurbano de Cochabamba; los Municipios de Sipe Sipe, Vinto, Quillacollo, Colcapirhua, Tiquipaya, Sacaba y Santivañez están en proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental y la Calidad Ambiental, conformando sus unidades ambientales actividad que lleva adelante la Prefectura del Departamento de Cochabamba a través de la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente y del Proyecto Implementación de Unidades Ambientales Municipales¹³

¹³ El Proyecto DE IMPLEMENTACION DE UNIDADES AMBIENTALES EN MUNICIPIOS DEL EJE CONURBANO DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA (Sacaba, Colcapirhua, Tiquipaya, Quillacollo, Vinto, Sipe Sipe, Santivañez); es implementada por el Proyecto BID 929 ATR SF/BO; tiene como Objetivo General: Institucionalizar en los municipios procedimientos sistemáticos de gestión y calidad ambiental para consulta y participación, al igual que mecanismos y disposiciones para mayor cumplimiento de la Ley 1333; además de sistemas de evaluación y monitoreo ambiental sostenible, tanto financiera como institucionalmente y, un sistema que permita el flujo de información

De acuerdo con las responsabilidades en materia ambiental cada municipio es responsable de la afectación y/o implicancia que ejercen las actividades al medio ambiente y recursos naturales, constituyéndose en el ente de supervisión, control y vigilancia a nivel local; por lo que es prioritario el establecimiento de las Instancias Ambientales Municipales.

3.4 Marco legal para la gestión ambiental.

En el marco de la Constitución Política del Estado, constituyen base legal para la Gestión Ambiental, La Ley 1333 del Medio Ambiente y sus Reglamentos.

3.4.1 Ley 1333 del medio ambiente

Ley 1333 del Medio Ambiente, promulgada el 27 de abril de 1992, de orden público, interés social y económico y cultural, que tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y

oportuna, accesible y transparente en todos los sectores, y como Objetivos Específicos: Incorporar en los municipios, en un plazo máximo de un año, los principales instrumentos de gestión ambiental, para el funcionamiento eficiente y eficaz de las Unidades Ambientales; Establecer en las Unidades Ambientales, en un plazo de tres años, dos sistemas de fiscalización, seguimiento y monitoreo de las AOP's, para el manejo de Estudios de Impacto Ambiental, Fichas Ambientales y Manifiestos Ambientales; Desarrollar en las Unidades Ambientales, en un plazo de dos años, un Marco Estratégico y Programático para gestionar financiamiento y ejecutar al menos tres estudios ambientales a nivel diseño final; Validar en las Unidades Ambientales, en un plazo de tres años, un sistema de administración, coordinación y seguimiento de la gestión y la calidad ambiental municipal.

promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

3.4.2 Reglamentos de la Ley 1333 del medio ambiente

Promulgada el 8 de diciembre de 1995, a saber:

- 1. Reglamento general de gestión ambiental:** Que estable aspectos relativos a la formulación y establecimiento de políticas ambientales, instrumentos de planificación.

De acuerdo al artículo 21° y capítulo II; se refieren a difusión de información y de incentivos; al respecto técnicos del sector refrigeración hacen referencia a estos temas; ellos desconocían información alguna relacionado al medio ambiente, no sabían que como actividad deberían de adecuarse ambientalmente.

Por otra este sector reclama incentivos, si ellos inician su gestión ambiental, al respecto la Autoridad Ambiental Competente aún no ha creado mecanismos que puedan incentivar a las actividades si ellos cuentan con gestión ambiental, tampoco a suscrito acuerdos con las asociaciones o gremios, en torno a incentivos; en este campo hay una debilidad de la autoridad.

Menciona en CIDRE-Prefectura de Cochabamba(2000:32), que si bien el Reglamento General de Gestión Ambiental es explicito al referirse a incentivos, se

constato que no existe en operación ningún incentivo proveniente del Estado.

2.Reglamento de prevención y control ambiental

Regula las disposiciones legales en materia de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental. Se aplican a todas las obras, actividades públicas y privadas, con carácter previo a su fase de operación. Al respecto este reglamento no diferencia las actividades en relación al tamaño de la actividad; su aplicación es general.

Las disposiciones en materia de prevención y control ambiental para las actividades, obras o proyectos son generales; es decir que no hace diferencia del tipo de actividad, del tamaño (microempresa, pequeña, etc).

Menciona en CIDRE-Prefectura de Cochabamba (2000), los siguientes aspectos en relación a la aplicación de esta reglamentación:

"Una de las principales causas que motivan la resistencia de los industriales a la presentación del Manifiesto Ambiental, es el elevado costo de consultoría que cotizan los Consultores por sus servicios, en muchos de los casos representan cifras que se encuentran fuera del alcance de sus economías..." (:22)

"Con referencia al Procedimiento técnico administrativo para la aprobación del Manifiesto

Ambiental y la otorgación de la Declaratoria de Adecuación Ambiental, es posible afirmar que su complejización y burocratización excesivas han contribuido al atraso en el cumplimiento de las metas que el Reglamento esperaba cumplir.” (:23) Al respecto en el Reglamento de referencia se tienen vacíos de procedimiento administrativo referido a los plazos para las observaciones y devoluciones en segunda instancia de los manifiestos ambientales; en este entendido, si un documento- Manifiesto Ambiental- es observado en primera instancia, no se tiene reglamentado cuando será la fecha de nueva presentación del documento ante la autoridad Ambiental; o como otra situación, que cuando el Representante Legal no realiza las correcciones - a la primera observación de su manifiesto ambiental- de acuerdo a lo solicitado por la Autoridad competente, este procedimiento puede llevar las veces que sea necesario mientras la misma no sea corregida, aspecto que también es advertido como un vacío de procedimiento administrativo; presentándose así el trámite como se menciona demasiado burocrático y engorroso.

Según CIDRE-Prefectura de Cochabamba (2000), "el Manifiesto Ambiental en lugar de ser un instrumento sencillo y fácil de elaborar y presentar, se ha constituido, además de costoso, en engorroso, debido sobre todo a que su presentación exige, que el representante legal de la actividad deba adjuntar una serie de documentos que no tienen relación alguna con la temática ambiental, pero sin embargo

son condición sine qua non para la presentación del trámite, estos son: Padrón Municipal, Registro Único de Contribuyentes, Plano de regularización de Terreno, Plano de aprobación de Construcciones... en el caso de las pequeñas empresas un porcentaje cercano al 73% entre pequeñas empresas afiliadas a CADEPIA y no afiliadas, no cuentan con los documentos requeridos en el manifiesto ambiental” (:23)

Además de estos aspectos, se tiene otras¹⁴ observaciones que hacen que el reglamento tenga una serie de vacíos en cuanto al procedimiento y cumplimiento.

En lo que hace a la adecuación ambiental de las Actividades, Obras o Proyectos, mencionados en este Reglamento - Prevención y Control Ambiental- de acuerdo al artículo 101° se menciona una lista de actividades que no requieren presentar el MA, este listado es general; en el Artículo 102° menciona que debería haberse trabajado en la ampliación del listado referido previos estudios y fundamentación,

¹⁴De acuerdo a una revisión personal de los reglamentos de la Ley 1333, entre otros se tiene las siguientes observaciones: Gestión ambiental basada únicamente en mecanismos de comando y control, la obtención de las licencias ambientales requieren mucho tiempo, los incentivos establecidos en los Reglamentos de la Ley 1333 no están desarrollados, ausencia de un tratamiento transversal de la normativa de gestión de recursos naturales, falta de generación y difusión de información, necesidad de mecanismos claros de participación de la sociedad civil, los procedimientos computarizados de control de la calidad ambiental están desactualizados, el procedimiento técnico administrativo para la aprobación del Manifiesto Ambiental y la otorgación de la Declaratoria de Adecuación, Ambiental es muy burocrático, los plazos establecidos en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental no se cumplen, no se tiene laboratorios acreditados, se han elaborado reglamentos en base a los de otros países, no a la realidad y posibilidades del nuestro país.

situación que no se dio. Esta situación de vacío en la Reglamentación debería haber sido considerada a este tiempo con la identificación de actividades que realmente no requieren de la presentación del manifiesto ambiental, situación que en muchos casos puede beneficiar a muchas microempresas.

En lo que hace al trámite técnico administrativo de un manifiesto ambiental de acuerdo al Título VI, Capítulo II, resulta engorroso, por la serie de documentación solicitada en forma general a las actividades; por ejemplo para el caso de estudio, ellos no cuentan con documentación de tipo legal, tampoco información disponible para la conformación del manifiesto Ambiental; para ello de acuerdo al procedimiento legal tendrían que contratar un consultor ambiental para este propósito, que minimamente cobrará 1500 dólares americanos, monto muy difícilmente a cubrir por este sector.

A este respecto la AAC de acuerdo con la nueva reglamentación de consultorias Ambientales (RENCA) - dispone de acuerdo al Artículo 12°, que toda institución privada y pública debe registrar su Unidad y Consultor Ambiental ante el RENCA; aspecto que por ejemplo las prefecturas deberían cumplir inicialmente como Autoridad Ambiental Departamental; esta situación, mediante algún mecanismo administrativo debería beneficiar a las micro y pequeñas empresas; en la elaboración de forma gratuita de los manifiestos ambientales y otros

estudios que son requeridos de acuerdo a la Ley 1333 y sus Reglamentos.

3.Reglamento en materia de contaminación atmosférica: Las AOPs en general se constituyen en fuentes fijas de contaminación atmosférica; en este ámbito el reglamento fija parámetros máximos, mínimos permisibles.

De acuerdo con los parámetros establecidos en esta reglamentación, la mayor observación es que ellos se han tomado de otras normativas internacionales, además que falta de generación de información técnica para la aplicación en diferentes procesos productivos. En el caso de estudio, los CFCs no se tiene ningún parámetro, al respecto de acuerdo al Artículo 8° incisos c), g) y h) no se ha avanzado en la complementación de información.

4.Reglamento en materia de contaminación hídrica: regular la calidad y protección de los recursos hídricos, mediante la planificación de su uso y las normas de prevención y control de la contaminación.

Al igual que los parámetros para los otros reglamentos; estos en base o en relación a otros países. Es necesario la generación de información al respecto; por ejemplo estos valores limite que se mencionan en esta reglamentación - concentración-, deberían complementarse con la carga; pues lo anterior invita a los dueños de actividad que

generan aguas residuales contaminantes a una dilución de las mismas, antes de verterlos.

5.Reglamento para actividades con sustancias peligrosas: Que establece el programa de acción intersectorial para sustancias peligrosas y procedimiento técnico administrativo del registro y licencia para sustancias peligrosas. Para este último aspecto se requiere una serie de documentación(ver anexo 14) sin diferenciar el tamaño de la actividad, la cual requiere inversión y documentación.

Bolivia es uno de los países firmantes del "Convenio de Basilea¹⁵" sobre sustancias peligrosas y su manipuleo o transporte; en este Convenio está muy bien detallada la lista de sustancias peligrosas, al respecto a nivel nacional no hay difusión de lo referido, por ello no se aplican estos reglamentos - convenios- que son conexos.

6.Reglamento en gestión de residuos sólidos: Que establece el régimen jurídico, para la ordenación y vigilancia de la gestión de los residuos sólidos, fomentando el aprovechamiento de los mismos, mediante la adecuada recuperación de los recursos en ellos contenidos.

¹⁵ Es el instrumento legal más comprensivo vigente en el derecho internacional sobre la cuestión de transporte de desechos peligrosos, es el Convenio sobre el control de los movimientos Transforterizos de los Desechos Peligrosos; conocido como Convenio de Basilea. Perez(2000)

3.5 Gestión de la calidad ambiental

Según Hunt(1999), históricamente, se ha ejercido con frecuencia un control mediante instrumentos normativos que establecen unos niveles básicos de emisión o vertido que no deben excederse.

Se menciona a nivel nacional de la calidad ambiental en la Ley 1333 del Medio Ambiente, MDSP(1999 b):

Art. 17.; Es deber del Estado y la Sociedad, garantizar el derecho que tiene toda persona y ser viviente a disfrutar de un ambiente sano y agradable en el desarrollo y ejercicio de sus actividades.

También el Art. 18.-"el control de la calidad ambiental es de necesidad y utilidad pública e interés social. La Secretaria nacional y las departamentales promoverán y ejercerán acciones para hacer cumplir los objetivos de la calidad ambiental.

Ambos referidos a la calidad ambiental.

Según el MDSP(1998), el concepto de gestión de calidad ambiental, queda definido por las acciones orientadas a influir en las actividades humanas que afectan la calidad del medio ambiente, promoviendo la protección, conservación y el desarrollo sostenible. En tal sentido la gestión de calidad ambiental debe entenderse como un esfuerzo deliberado y sistemático, desarrollado en conjunto, para el mejoramiento de la calidad de vida.

La Gestión de la calidad ambiental a nivel Nacional , se ejerce bajo dos principios MDSP(1998) :

- a) El preventivo,** tiene en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), su principal Instrumento técnico de control ambiental, entendido como el conjunto de procedimientos técnico-administrativos que permiten estimar con anticipación los efectos potenciales que una determinada acción puede causar sobre el medio ambiente. En tal sentido la EIA se aplica a todo proyecto, obra y/o proyecto, en etapa de implementación operación o abandono.
- b) El de control de calidad ambiental,** cuyo principal instrumento es el manifiesto ambiental (MA), entendido como el conjunto de procedimientos técnico-administrativos que permiten identificar y evaluar los impactos ambientales que cualesquier obra, actividad y/o proyecto, en etapa de implementación operación o abandono, provoca al medio ambiente. Tiene la finalidad de incorporar medidas ambientales mediante un plan de adecuación¹⁶ con plazos perentorios.

De acuerdo con nuestra propuesta de estudio en adelante nos referimos al segundo principio, Control de Calidad Ambiental.

¹⁶ Consiste en el conjunto de planes, acciones y actividades que el Representante Legal proponga realizar en un cierto plazo, con ajuste al respectivo Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental, para mitigar y evitar las incidencias ambientales negativas de un proyecto, obra o actividad en proceso de implementación, operación o etapa de abandono. MDSP(1999 b)

3.6 Instrumentos de control de calidad ambiental

De acuerdo al Art 52° del Reglamento general en gestión ambiental son considerados instrumentos de Control de Calidad Ambiental: el Manifiesto Ambiental, la Declaratoria de Adecuación Ambiental y la Auditoria Ambiental

a) Manifiesto ambiental

Definido según el Reglamento de Gestión Ambiental como, el instrumento de control de calidad Ambiental previsto por el Art. 18 de la Ley del Medio Ambiente. Y como lo señala el Art. 56 del Reglamento de Gestión Ambiental es el instrumento mediante el cual el Representante Legal¹⁷ de un proyecto, obra o actividad en proceso de implementación, operación o etapa de abandono, informa a la Autoridad ambiental competente del estado ambiental en que se encuentra el mismo y si corresponde propone un plan de adecuación ambiental. El MA tiene calidad de declaración jurada y puede ser aprobado o devuelto por la Autoridad Ambiental Competente de conformidad con lo prescrito en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

El objetivo principal de la elaboración y presentación de este documento a la Autoridad ambiental Competente es la obtención de la licencia ambiental; llamada en este caso Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA).

¹⁷ Representante Legal. Persona natural, propietario, de un proyecto, obra o actividad, o aquel que detente poder especial y suficiente en caso de empresas e instituciones publicas o privadas. Reglamentos de la Ley 1333. MDSP(1999 b)

Ambos instrumentos, licencia y manifiesto, constituyen en conjunto la referencia técnico-legal para los procedimientos de control de calidad ambiental.

Sin embargo, la función del Manifiesto Ambiental no termina en esa licencia, por el contrario, ella marca el inicio del control ambiental periódico, objetivo a través de la aplicación de un plan de seguimiento y monitoreo, presentado en el manifiesto. Su duración es paralela a la vida útil de la A.O.P., es decir hasta la extinción de esta.

Según el Art. 103 del reglamento de Prevención y Control Ambiental, el MA debe tener mínimo los siguientes componentes:

- Datos de la A.O.P.(actividad, obra o proyecto,
- Descripción físico-natural del área circundante de la A.O.P.,
- Descripción de las Operaciones de la A.O.P.,
- Generación y emisión de contaminantes,
- Información adicional,
- Plan de contingencias,
- Legislación aplicable,
- Identificación de deficiencias y efectos,
- Plan de adecuación ambiental,
- Programa de monitoreo,
- Datos del Consultor,
- Declaración jurada,
- Anexos,

- Análisis de riesgo y plan de contingencias, cuando corresponda,
- Plan de higiene y seguridad industrial,
- Licencia y registro para actividades con sustancias peligrosas, cuando corresponda.

En los componentes del MA se distinguen dos partes fundamentales. La primera, que abarca desde el punto 1 al 8, se refiere al diagnóstico de la actividad, obra o proyecto; a través del cual se refleja su situación ambiental. La segunda, que contiene los componentes posteriores, se refieren a la propuesta de la adecuación y/o mitigación de efectos que el Representante Legal de la AOP se compromete a cumplir.

Según el contenido mínimo que debe tener el MA, a nuestro juicio son demasiadas las exigencias para aplicar a pequeñas actividades como el caso de estudio; como se mencionó anteriormente no cuentan con información, documentación ni recursos económicos para el efecto.

b) Declaratoria de adecuación ambiental.

Según el Reglamento de Gestión Ambiental, es el documento emitido por la Autoridad Ambiental Competente por el cual se aprueba, desde el punto de vista ambiental, la prosecución de un proyecto, obra o actividad que esta en su fase de operación o etapa de abandono. La Declaratoria de adecuación ambiental que tiene carácter de licencia ambiental, se basa en la

evaluación del manifiesto ambiental y fija las condiciones ambientales que deben cumplirse de acuerdo con el plan de adecuación y plan de aplicación y seguimiento ambiental propuestos. La Declaratoria de adecuación ambiental conjuntamente el manifiesto ambiental, constituirán la referencia técnico-legal para los procedimientos de control de calidad ambiental.

La licencia ambiental es la primera consecuencia de la aprobación del manifiesto ambiental.

c) Auditoria ambiental.

Definido según el Reglamento de Prevención y Control Ambiental como el procedimiento metodológico que involucra análisis, pruebas y confirmación de procedimientos y prácticas de seguimiento que lleva a determinar la situación ambiental en que se encuentra un proyecto, obra o actividad y a la verificación del grado de cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

3.7 Procedimiento técnico administrativo para la aplicación del instrumento de control ambiental.

De acuerdo al Reglamento de Prevención y Control Ambiental, el procedimiento se halla descrito en el Título VI; para efecto del presente estudio, mencionamos aspectos que deben considerarse.

Dentro el proceso de la aplicación de los instrumentos de calidad ambiental en el caso de:

"Las asociaciones, cooperativas, programas o grupos organizados, dotados de personería jurídica, que involucran los mismos proyectos, obras o actividades en una micro-cuenca o en un mismo ecosistema podrán presentar un solo Manifiesto Ambiental para la globalidad de todos ellos, previa consulta ante la Autoridad Ambiental Competente". (MDSP 1999:152)

De acuerdo al Art. 135° del Reglamento de Prevención y Control Ambiental las Asociaciones pueden realizar su gestión ambiental con participación de sus asociados para la conformación de un solo manifiesto ambiental, considerado como instrumento de control ambiental.

Ello implica, como en el caso de estudio, los técnicos asociados en ACTRAA, el mismo que debe contar con la personería jurídica, pueden realizar su gestión ambiental del sector, con la sola presentación de un Manifiesto Ambiental, que les llevara a la obtención de la Licencia Ambiental. Lo mencionado anteriormente es un artículo rescatable del reglamento mencionado, ya que varias actividades consideradas micro, pequeñas -del mismo sector productivo-; pueden optar por este artículo al momento de emprender su gestión ambiental; pero tal situación y por falta de conocimiento en los sectores regulados no se aplica.

Respecto al tiempo de aplicación de los Instrumentos de Calidad Ambiental, según el Art. 116° de La Ley del Medio Ambiente indica

“Las actividades a desarrollarse que se encuentren comprendidas dentro del ámbito de la presente Ley, deberán ajustarse a los términos de la misma, a partir de su vigencia.

Para las actividades establecidas antes de la vigencia de esta Ley, se les otorgará un plazo perentorio para su adecuación, mediante una disposición legal que clasificará estas actividades y se otorgara un plazo perentorio adecuado a las mismas. Este plazo en ningún caso será superior a los cinco años”. (MDSP 1999:41)

De la promulgación de la Ley 1333 del Medio Ambiente a la fecha, no se tiene ninguna disposición legal respecto a la clasificación de actividades; según lo anotado se entiende que ninguna actividad, obra o proyecto tiene la obligación de adecuarse ambiental; ya que no existe la clasificación mencionada.

En el caso de estudio la aplicación de los instrumentos de calidad ambiental en el marco de la Ley del Medio ambiente, es llevado a efecto mediante un proceso de concertación entre los mismos actores del sector refrigeración aire acondicionado.

Al respecto legalmente cualquier actividad que no este clasificada tiene como argumento la no adecuación mientras no se de cumplimiento al artículo mencionado.

Por otra parte tal como manifiesta el Art.135° el sector refrigeración como asociación y mediante una concertación con sus asociados puede iniciar su gestión ambiental para el conjunto de sus asociados a través del tramite administrativo de un manifiesto ambiental para el conjunto de las actividades.

Respecto al trámite del mismo manifiesto ambiental véase el Art. 134 y siguientes del Capítulo II del Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

3.8 Reglamento ambiental para el sector industrial manufacturero.

De acuerdo con las responsabilidades que le otorga el Artículo 12° del Reglamento General de Gestión Ambiental al Viceministerio de industria y comercio interno; esta instancia, a delineado como uno de sus objetivos en el plan de acción VICI(2000), la regulación de este sector para este propósito conjuntamente el Programa de cooperación Danesa al sector de Medio Ambiente, ha emprendido la elaboración del reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero(RASIM); la misma que se halla en etapa de Implementación, una vez que ha sido promulgada en julio de 2002, según decreto supremo No 26736.

Para este propósito el Viceministerio de Industria y Comercio Interno, ha realizado una serie de Seminarios a

nivel nacional¹⁸ con el objetivo del Artículo 116° - clasificación de actividades- de la Ley 1333 del Medio Ambiente y a fin de obtener información del sector a regular. Con esta información realizó una clasificación de las actividades según la metodología de Clasificación Industrial por Riesgo de Contaminación(CIRC).

Por otra parte Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación; el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal; a través del Proyecto Medio Ambiente Industria y Minería(PMAIM) ha realizado un estudio, donde el objetivo del componente en estudio es mejorar la aplicación de la gestión ambiental a través de una clasificación de las actividades.

El mencionado estudio ha priorizado información de las actividades en las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba. Respecto a la metodología de clasificación de actividades esta basado en el Industrial Pollution Projection System, IPPS metodología del Banco Mundial, Consorcio SGAB-DHI-VKI(1999)

En base a los estudios mencionados y considerando la Clasificación de Actividades Económicas de Bolivia(CAEB), el Viceministerio de industria y comercio interno ha elaborado el Proyecto de Reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero(RASIM). Dicho reglamento y disposiciones son específicas para el sector industrial manufacturero.

¹⁸ Seminarios realizados en la Ciudades de La Paz(07/5/01), Cochabamba(31/05/01 al 01/06/01) y Santa Cruz(14/09/01)

Respecto a este reglamento en su etapa de documento de consulta pública, consideramos importante mencionar algunas observaciones efectuadas en su momento por el Comité Técnico Interinstitucional para la Revisión del RASIM¹⁹ a nivel departamental (Cochabamba):

Menciona Comité técnico interinstitucional para la revisión del RASIM, "Se esperaba que el RASIM debía ser una reglamentación específica para el sector industrial manufacturero, sin embargo, la concepción técnica definida en la misma, continua bajo un enfoque general, no contemplando su especificidad a la sectorialización propuesta en la clasificación industrial manufacturera, en base al riesgo de contaminación y factor contaminante". (:45)

"El RASIM proporciona a las instancias ambientales municipales, toda la potestad de normar y fiscalizar la gestión ambiental del sector industrial manufacturero, sin embargo, no se ha contemplado que estas últimas deberían primeramente consolidar sus Unidades Ambientales Municipales, complementadas con un fortalecimiento económico y de recursos humanos capacitados". (:45)

Este aspecto evidencia que la gestión ambiental a nivel departamental es precaria, ya que a nivel departamental como se menciono, en el eje conurbano se cuentan con Instancias Ambientales establecida. El resto de los municipios que no

¹⁹ Comité Técnico Interinstitucional para la Revisión del RASIM: Presidencia; Prefectura del Departamento de Cochabamba-Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Vicepresidencia; Cámara Departamental de Industrias; Secretaria General; Cámara de la Pequeña industria; Vocales; 1 representante por municipio (Cercado, Capinota, Sipe Sipe, Santiváñez, Vinto). Análisis y Evaluación al Proyecto de Reglamento Ambiental Para el Sector Industrial Manufacturero (2002)

cuentan con unidades ambientales; las mismas deberán ser fortalecidas económicamente para este propósito y contar con recursos humanos capacitados para administrar estas Unidades.

Continua, *"El RASIM como documento global, presenta vacíos de conceptos y aplicación, en contraposición al RPCA y al RGGA vigentes, documentos más explícitos y específicos en su aplicabilidad y conceptos". (:45)*

Del aporte en revisión a este reglamento de consulta rescatamos una opinión, de la Cámara de la Pequeña Industria y Artesanía de la Ciudad de Cochabamba, quienes representan al sector de la micro y pequeña industria de Cochabamba; *"Todas las clasificaciones están regidas o basadas en normas internacionales y sería bien tomar en cuenta la situación actual de las pequeñas y micro industrias tanto en infraestructura e inversión de capital de trabajo". (:52)*

Como se puede notar en el comentario de CADEPIA, surge nuevamente observaciones realizadas a la Reglamentación de la Ley 1333 vigente; las cuales han sido elaboradas en base a parámetros y metodologías de otros países; entonces lo mencionado por el representante de la micro y pequeña industria hace ver que estos sectores no son considerados en la formulación de las reglamentaciones.

En las disposiciones ambientales vigentes - Ley 1333 del medio ambiente y sus reglamentos- que tienen aplicación general a cualquier actividad, obra o proyecto; no se tienen para el caso en estudio, disposiciones específicas, parámetros definidos para el seguimiento; este, es un caso

que se menciona; pero existen diversas actividades productivas -microempresas- que también deben ser consideradas a la hora de la adecuación ambiental; por lo que la Autoridad Ambiental a nivel nacional debe abocar sus esfuerzos en la generación de información y regulación específica de las microempresas.

El RASIM promulgado por Decreto Supremo No 26736 en fecha 30 de Julio de 2002, comprende VI Titulo, 125 Artículos y disposiciones transitorias.

Dicho reglamento tiene los instrumentos de regulación particular tales como el Registro Ambiental Industrial, Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, Descripción del Proyecto, Manifiesto Ambiental Industrial, Plan de Manejo Ambiental, Análisis de Riesgo Industrial y Plan de Contingencia e Informe Ambiental Anual; que surgen según corresponda de la aplicación del Registro Ambiental Industrial.

Lo novedoso del RASIM, es el establecimiento de una autocategorización de las actividades por parte de sus Representantes Legales; las categorías que se tiene en dicho reglamento son cuatro; según corresponda al proceso productivo definida en su Anexo 1

La aplicación gradual, evaluación de documentaciones, procesamiento de información administrativa, seguramente permitirán advertir las deficiencias y vacíos procedimentales que pueda tener el RASIM.