

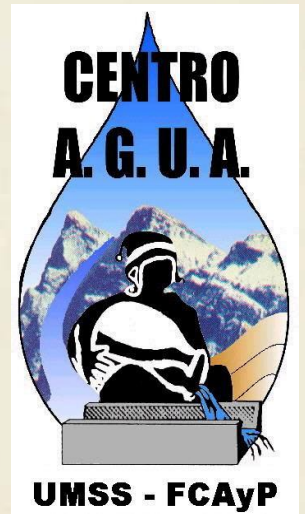


MAS EFICIENTE, MAS CONSERVACION

Servicios Ambientales Hídricos:

Análisis del marco legal y de políticas
en Bolivia

Rocio Bustamante
Alfredo Duran



Av . Irala 421 Edificio Marinkovic 2do piso oficina #4

Telf/Fax 591 (3) 3395133 - email : naturabolivia@naturabolivia.org - www.naturabolivia.org



Servicios Ambientales Hídricos:

Análisis del marco legal y de políticas
en Bolivia

Rocio Bustamante
Alfredo Duran

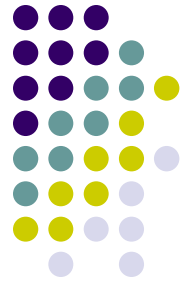




Contenido

- Algunas referencias conceptuales
 - Servicios ambientales hídricos
- Gestión del agua en Bolivia
- Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas
- Conclusiones y Recomendaciones

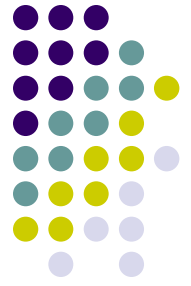
Algunas referencias conceptuales



SERVICIOS AMBIENTALES HIDRICOS:

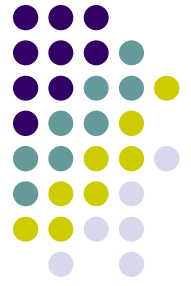
los esquemas de PSA/CSA/RSA que se establecen en cuencas, en los que el “*servicio usualmente se refiere al mantenimiento de la disponibilidad y/o la calidad del agua. Los proveedores son aquellos usuarios de tierras aguas arriba, cuyo uso del suelo se desea modificar o conservar y los usuarios son los consumidores del recurso hídrico –empresas o particulares– aguas abajo.*” (FAO, 2004)

Algunas referencias conceptuales



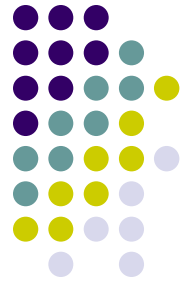
- Los beneficios esperados de sistemas de SA hídricos, como una *nueva estrategia de conservación y opción para el desarrollo sustentable*, están fundamentados en la idea de que estos permitirían lograr:
 - impactos en la generación de ingresos para sectores rurales pobres (los proveedores del servicio),
 - lograr financiamiento para una efectiva conservación de ecosistemas vitales, y
 - garantizar el suministro suficiente de agua de buena calidad a usuarios del servicio situados aguas abajo.

Gestión del agua en Bolivia



- Según la Constitución Política de Bolivia, el agua es un recurso que está bajo el Dominio Originario del Estado,
- En la práctica, el agua desde tiempos pre-coloniales, ha sido gestionada y utilizada principalmente por los pobladores locales en la zona andina y de los valles, zonas de la mayor concentración poblacional y coincidentemente, las de mayor escasez hídrica.

Gestión del agua en Bolivia



- A diferencia de otros países con una fuerte tendencia centralista como Perú y Ecuador la participación del Estado en la **gestión /administración de los sistemas hídricos** ha sido prácticamente nula.
- Esto ha motivado que la gestión del agua este basada principalmente en prácticas locales: los denominados ***Usos, Costumbres y Servidumbres***, en las cuales una característica distintiva es la existencia de derechos de agua fuertemente arraigados en criterios campesinos /indigenas.



Marco Legal y de Políticas

- El tema de los “servicios ambientales” no ha sido considerado de forma “explícita” en la legislación y las políticas públicas.
- En algunas normativas es posible encontrar referencias aisladas de iniciativas que podrían interpretarse como SAs, pero la mayoría de las cuales al parecer han quedado solo en el texto legal ya que no se han podido encontrar referencias de su efectivización en la práctica.



Marco Legal y de Políticas

- El marco general sobre el tema ambiental y de gestión de los recursos naturales esta definido por:
 - La Constitución Política del Estado (CPE) y
 - La Ley del Medio Ambiente (No. 1333).

**CONSTITUCION
POLITICA DEL ESTADO**

LEYES

LEY DEL MEDIO
AMBIENTE

LEY DE VIDA SILVESTRE, PARQUES
NACIONALES, CAZA Y PESCA

LEY FORESTAL

LEY INRA

LEY DE PROMOCION AL
SECTOR RIEGO

•REDUCCION DE
RIESGOS Y ATENCION
DE DESASTRES
•LEY DE ELECTRICIDAD
•LEY DE MUNICIPALIDADES
•LEY DE PROM. TURISMO

Prop. LEY DE AGUAS

Prop. LEY DE
BIODIVERSIDAD

REGLAMENTOS (D.S.)

•General de Gestion Ambiental
•De Prevencion y control Ambiental
•En materia de contaminación atmosferica
•En materia de contaminación hidrica
•Para actividades con sustancias peligrosas
•De gestion de residuos solidos

•Ambiental para actividades mineras
•Ambiental para el sector hidrocarburos
•Ambiental para el sector industrial manufacturero

•General de Areas Protegidas

•General de la Ley Forestal

•SIRENARE

•Reglamento Ley INRA

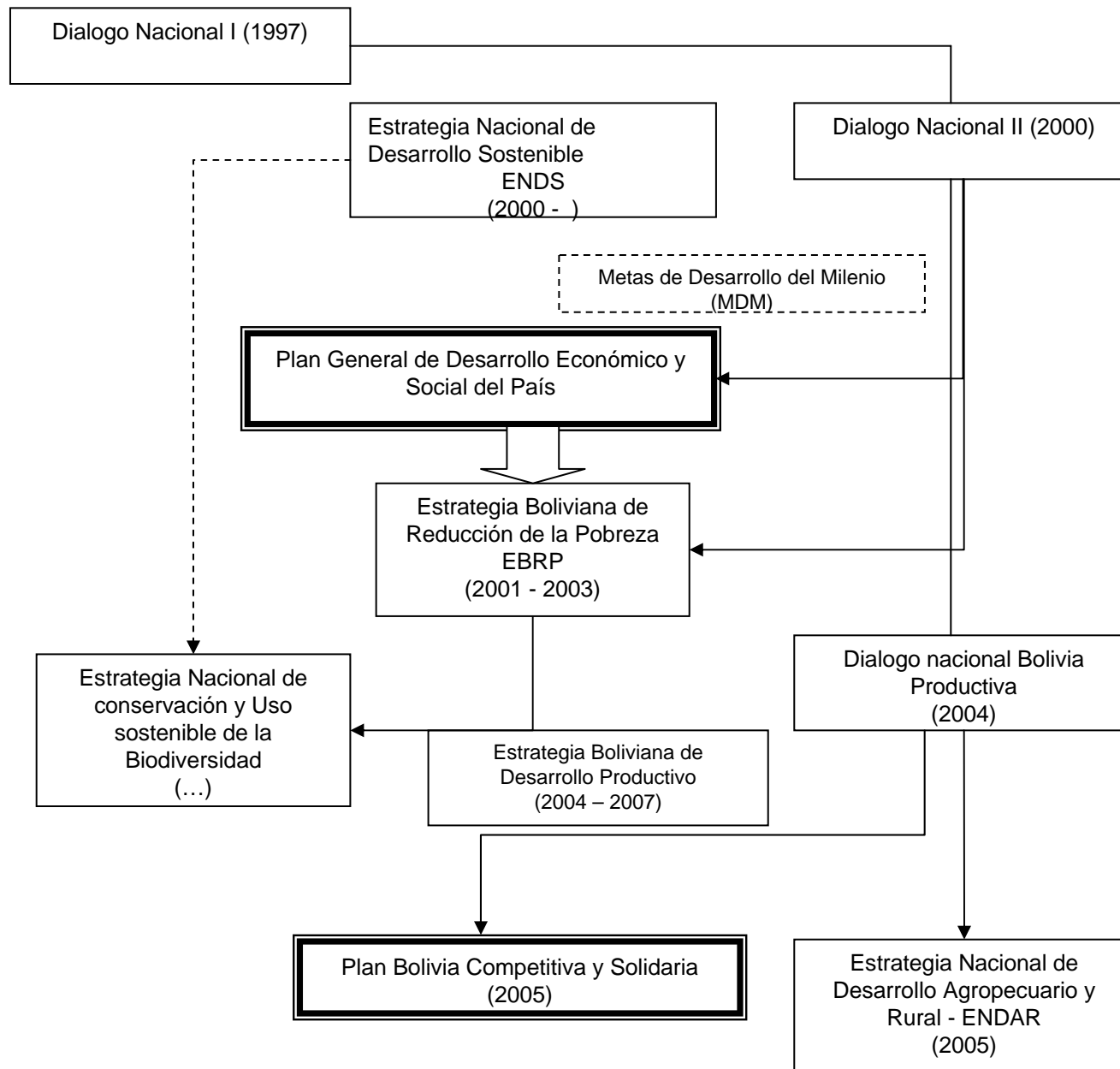
Regimen de Concesiones de tierras fiscales
para fines de conservación de la
biodiversidad, investigación y ecoturismo

•Prop. Reglamentos

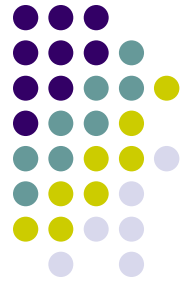
**RESOLUCIONES
MINISTERIALES**

•Normas Tecnicas





Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



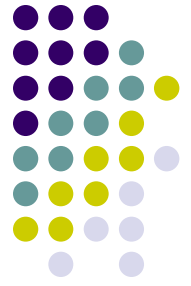
- Las leyes y políticas de “nueva generación” en Bolivia responden a un modelo de Estado que se reduce cada vez mas a tener solo un rol de regulador de las fuerzas del mercado.
- El proceso de transición desde un modelo que en principio fue mas centralista y con fuerte presencia del sector publico, ha implicado que se manifiesten contradicciones entre un enfoque todavía favorable a mantener un rol central del Estado en la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales (a traves de instancias como el FONAMA y los CODEMAS por ejemplo) y la tendencia cada vez mayor en sentido de reducir este rol y mas bien favorecer la utilización de instrumentos económicos para la gestión ambiental.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



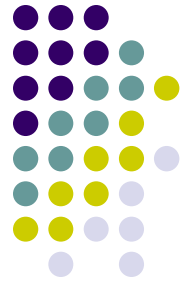
- Los conceptos de “servicios ambientales” y “mecanismos de compensación/pago/retribución”, no se mencionan como tales en ningún documento de política pública.
- No obstante y considerando que los PSA/CSA/RSA no necesariamente involucran pagos de dinero en efectivo, sino que pueden ser incentivos fiscales, crédito o algún otro tipo de mecanismo individual o colectivo podemos afirmar que estos ya han sido incorporados desde hace algún tiempo en la legislación boliviana sobre gestión ambiental y de recursos naturales (bosques y tierras)

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



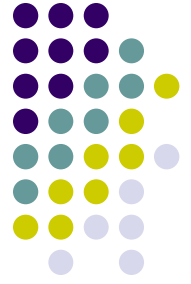
- la Ley del Medio Ambiente ya menciona la posibilidad de establecer **instrumentos económicos de gestión e incentivos**, los cuales se hacen mas explícitos en las reglamentaciones posteriores de sectores como los de:
 - hidrocarburos, minería e industria,
- Sin embargo aparentemente no existen experiencias concretas de su implementación.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



- La Ley Forestal establece también en el marco de un Ordenamiento Territorial que hace referencia a mecanismos de protección y conservación del ecosistema y los recursos naturales y establece una clasificación de tierras entre las que se encuentran las:
 - Tierras de Protección, que hace referencia a los “servicios ecológicos” prestados a la cuenca y que establece cuatro modalidades según los siguientes criterios
 - a) Bosques de protección en tierras fiscales;
 - b) Servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada;
 - c) Reservas ecológicas en concesiones forestales; y
 - d) Reservas Privadas del Patrimonio Natural. (Art. 30)
 - Tierras de Rehabilitación y
 - Tierras de Inmovilización

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



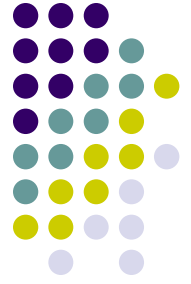
- De todas estas las Reservas Privadas del Patrimonio Natural, son las únicas que tienen un carácter voluntario, ya que las demás están consideradas como “cargas” con diferentes niveles de obligatoriedad
- En ese mismo sentido se nota también que a pesar de que consideran la iniciativa privada (opción d) el rol público (a través de la Superintendencia Forestal o el SERNAP) es muy importante en la regulación (opciones b y c) pero también en la administración directa (opción a).

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



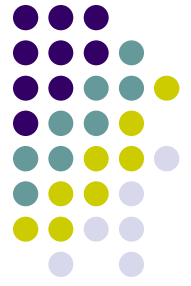
- En todas las modalidades de Tierras de Protección que incluyen algún tipo de participación privada (forzosa o voluntaria) se han considerado la implementación de incentivos económicos como:
 - la exención o deducción de impuestos a la propiedad sobre las áreas de protección (opción b y d) y
 - del pago de patentes (opción c).
- Los incentivos son para la protección y conservación, es decir el no uso de ciertas áreas (con algunas excepciones como el turismo por ejemplo) y la reforestación, por lo que la norma también dispone sanciones en caso de incumplimiento.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



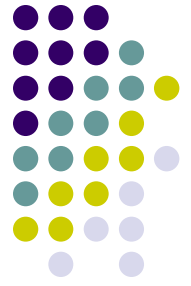
- La normativa forestal también prevé incentivos cuando se trabaje en la reforestación de tierras degradadas y que fueron clasificadas como de “rehabilitación” en el proceso de ordenamiento territorial:
 - hasta un 100% de la patente forestal,
 - obtención de la propiedad de estas tierras si fueran fiscales o de concesión,
 - deducción del impuesto sobre la propiedad,
 - descuento de hasta el 10% del IUE y
 - asistencia técnica e insumos

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



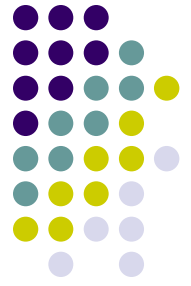
- La Ley INRA incorpora como parte de la **Función Económica Social** de la propiedad agraria la conservación y preservación del ecosistema, estableciendo mecanismos de regulación pública para su cumplimiento e incluso la posibilidad de realizar expropiaciones con este fin.
- El Reglamento de Concesiones de tierras fiscales establece un régimen de Concesiones para fines de conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



- Es posible tener un derecho a la utilización privativa, exclusiva o diferencial de una parte de las tierras fiscales del Estado a cambio del pago de una patente o canon (con algunas excepciones).
- A diferencia de las modalidades de protección establecidas en la Ley Forestal, en este caso el concesionario no recibe un incentivo y debe más bien cancelar un pago por las actividades que realiza en estas tierras, lo que implica que estas deben ser de alguna manera económicamente rentables o socialmente útiles.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



- El Reglamento General de Areas Protegidas (AP), que establece el régimen de concesiones de uso para:
 - protección de la biodiversidad,
 - investigación científica y
 - ecoturismo
- Estas Concesiones están sujetas a cobros, que deberían ser destinados a la gestión integral del AP que los genero (con algunas excepciones).
- La otorgación de concesiones y la fijación de un pago por este derecho tiene como supuesto que las actividades realizadas son económicamente rentables.

Marco Legal y de Políticas: Oportunidades y Amenazas



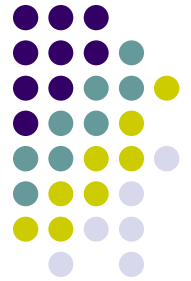
- Las políticas públicas, han incorporado en su diseño algunos instrumentos económicos de gestión ambiental e incluso en algunas de ellas se hace referencia directa al concepto de servicios ambientales, sobre todo en relación al tema de biodiversidad (EBRP y la Estrategia Boliviana sobre Biodiversidad).
- Muy recientemente la ENDAR también incluye varios aspectos vinculados al tema de los servicios ambientales aunque con el énfasis en temas de biodiversidad. Lamentablemente no existen estudios ni referencias sobre la implementación de estas políticas, de forma que no es posible evaluarlas .

Instrumentos económicos de gestión ambiental: Algunas constataciones



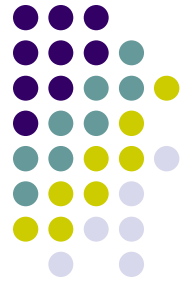
- Se tienen muy pocas referencias de su aplicación efectiva.
- En algunos casos los incentivos no han sido suficientemente interesantes para motivar cambios
- En el caso de la Ley Forestal cuando se trata de tierras de protección, los incentivos son todavía mínimos, porque además las actividades de conservación o protección solo se limitan a una parte de las tierras afectadas a este fin.
- La Ley INRA y en particular el Reglamento de Concesiones de tierras fiscales, se establece el pago de una patente o canon y no se considera el uso de incentivos porque se asume que la actividad que se realizara en estas áreas es suficientemente rentable para quien esta a cargo de sus administración

Instrumentos económicos de gestión ambiental (e incentivos):



- En relación al Reglamento de áreas Protegidas, la lógica es muy similar a la de la anterior norma, por lo que se establecen también patentes por el uso cuando son concesionadas para fines de conservación y protección de ecosistema, investigación y ecoturismo.
- Al limitarse el rol del Estado a una función reguladora en base a un Contrato y el pago de la patente, es muy probable que los beneficios obtenidos por las actividades realizadas en estas tierras o áreas protegidas beneficien solamente a los concesionarios, es decir que no tengan un impacto en el desarrollo de las regiones.

Conservación y protección de los ecosistemas y RRNN



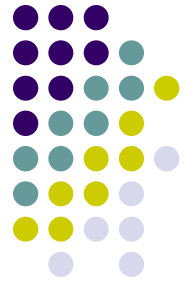
- Constituye el objetivo declarado de todas estas disposiciones, pero cuya efectividad depende de varios factores como la forma en que se establecen los instrumentos e incentivos para lograr que se motiven cambios o promuevan actividades de este tipo, las condiciones que se establecen en los Contratos de Concesión, los mecanismos de supervisión y control.



Reducción de la Pobreza

- Ninguno de los mecanismos analizados tiene este objetivo como tal y en algunos casos las disposiciones se convierten mas bien en un obstáculo en ese sentido al poner condicionamientos complicados (licencias especiales para realizar actividades de conservación y protección) o al establecer el pago de patentes.
- Sin embargo podrían verse como oportunidades para lograr este fin la posibilidad de constituir Reservas Privadas de Patrimonio Natural en el marco de esquemas de PSA/CSA/RSA hídricos. Asimismo, los Convenios de participación en la Administración de APs, por ejemplo con fines de ecoturismo constituyen también un instrumento interesante para garantizar ingresos adicionales a poblaciones indígenas y campesinas.

Conclusiones y recomendaciones generales



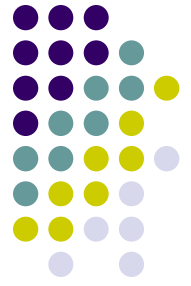
- Aunque los conceptos de SA y PSA/CSA/RSA no son mencionados explícitamente muchas disposiciones podrían ser interpretadas en ese sentido ya que consideran elementos centrales de estos.
- No obstante, a pesar de esta tendencia, la normativa ambiental todavía está enmarcada en un enfoque que da un rol relevante en la gestión al sector público, por lo que aunque se consideran algunas iniciativas privadas estas se encuentran sujetas al marco de regulación supervisado por los organismos del Estado.
- Por ello también la sugerencia para diseñar marcos legales específicos sobre este tema va en sentido de considerar sobre todo las experiencias concretas que ya funcionan de manera exitosa, es decir basarse en un enfoque de formalizar lo existente más que de crear normas completamente nuevas.

Conclusiones y recomendaciones generales



- Aunque el marco político y legal brinda muchas oportunidades para la implementación de Sistemas de SAH, la mayor amenaza constituye el hecho de que en la formulación de los mecanismos e instrumentos políticos y legales no se explicitan de forma clara las modalidades de incentivos, específicamente pagos o compensaciones por servicios, y tampoco están claramente explicadas de que forma serían efectivos en temas como la lucha contra la pobreza.
- Probable que se requiera trabajar en una disposición legal específica sobre el tema de los PSA/CSA/RSA, pero considerando el contexto político boliviano esta debería ser construida en un proceso amplio y participativo de forma que responda a las verdaderas necesidades y al interés colectivo población por encima de los intereses particulares.

Conclusiones y recomendaciones generales



- Dos aspectos centrales a considerar en relación al marco institucional apropiado para la implementación de esquemas de PSA/CSA/RSA son:
 - La definición del rol que asumirá el gobierno,
 - La instancia para la gestión de los recursos obtenidos

Conclusiones y recomendaciones generales



- En el diseño de las instancias institucionales responsables deberán considerarse los **métodos y las entidades o instancias de fiscalización** que garanticen que los fondos recaudados se inviertan en las acciones establecidas y en la cuenca donde se colectan.
- Este aspecto implica una necesaria participación del sector publico, aun en el caso de que los acuerdos sean esencialmente privados, para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados y evitar las distorsiones que podrían surgir.