



# La Gestión Ambiental en el Beni

## Análisis Competencial y Normativo





# La gestión ambiental en el Beni

ANÁLISIS COMPETENCIAL Y NORMATIVO

**Título:** La Gestión Ambiental en el Beni, Análisis Competencial y Normativo

**Primera edición:** junio de 2022

**Autor:** Yamila López Paredes

**Editor:** Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos (GTLM)

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Wildlife Conservation Society (WCS) Bolivia y la Fundación Gordon y Betty Moore

**Resumen/Abstracto:** Una mirada legal al ejercicio de las competencias en materia ambiental asignadas al Gobierno Autónomo Departamental del Beni y la aplicación del marco normativo ambiental vigente

**Cuidado de Edición:** Zulema Lehm, Gonzalo Jordán

**Foto de tapa y contratapa:** Teodoro Camacho (Asociación Armonía) y Márton Hardy (WCS)

**Diagramación:** Rubén Salinas

**Citación sugerida:** López, Y. (2022). *La Gestión Ambiental en el Beni, Análisis Competencial y Normativo*. Trinidad, Bolivia: Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos (eds.).

**Copyright:** ©Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

# Contenidos

<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	5	<b>5. LA GESTIÓN AMBIENTAL DEPARTAMENTAL EN EL BENI</b>	23
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	7	5.1. Características e importancia ambiental del departamento del Beni	23
<b>2. LA GESTIÓN AMBIENTAL EN BOLIVIA</b>	9	5.2. El Gobierno Autónomo Departamental del Beni	25
<b>3. MARCO NORMATIVO AMBIENTAL</b>	10	5.2.1. Estructura y organización para la gestión ambiental	25
3.1. Constitución Política del Estado	10	5.2.2. Desarrollo normativo autonómico departamental en materia ambiental	27
3.2. Ley de Derechos de la Madre Tierra y Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien	12	<b>6. ANÁLISIS POR COMPONENTE</b>	31
3.3. Ley de Medio Ambiente	13	6.1. Áreas protegidas	31
3.4. Normativa Sectorial	15	6.2. Biodiversidad – fauna silvestre	36
3.5. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado	15	6.3. Bosques y recursos forestales	40
<b>4. MARCO COMPETENCIAL AMBIENTAL</b>	17	6.4. Recursos hídricos - humedales y sitios Ramsar	43
4.1. Consideraciones generales sobre competencias	17	6.5. Prevención y control ambiental	46
4.2. Distribución de competencias para la gestión ambiental en Bolivia	18	<b>7. IDENTIFICACIÓN DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS</b>	48
4.2.1. Nivel central del Estado	18	7.1. Fortalezas	48
4.2.2. Gobiernos autónomos departamentales	20	7.2. Oportunidades	48
4.2.3. Gobiernos autónomos municipales	21	7.3. Debilidades	49
4.2.4. Competencias concurrentes	22	7.4. Amenazas	50
		<b>8. PROPUESTAS</b>	50
		<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	54
		<b>ANEXOS</b>	55
		<b>LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y MAPAS</b>	56



# Glosario de siglas

AACD	Autoridad Ambiental Competente Departamental
AACN	Autoridad Ambiental Competente Nacional
ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras
AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
AP	Área Protegida
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CPE	Constitución Política del Estado
DGAB	Dirección de Gestión Ambiental y Biodiversidad
DGGDF	Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal
ETA	Entidad Territorial Autónoma
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
LMAD	Ley Marco de Autonomía y Descentralización
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
NCE	Nivel Central del Estado
NPIOC	Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos
PFNM	Productos Forestales No Maderables
PLUS	Plan de Uso de Suelos
PNFR	Programa Nacional de Forestación y Reforestación
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PTDI	Plan Territorial de Desarrollo Integral
PSDI	Plan Sectorial de Desarrollo Integral
RPPN	Reserva Privada de Patrimonio Natural
SCP	Sentencia Constitucional Plurinacional
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SMARN	Secretaría Departamental de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
UAP	Unidad de Áreas Protegidas
UDF	Unidad de Desarrollo Forestal
UPB	Unidad de Protección de la Biodiversidad
UPCA	Unidad de Prevención y Control Ambiental
VMA	Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal





# INTRODUCCIÓN

**E**n el presente documento se realiza un análisis legal cualitativo de las competencias que, en materia ambiental, han sido asignadas a los gobiernos autónomos departamentales, así como de las responsabilidades distribuidas por las normas vigentes para el desarrollo de dichas competencias. Además, se trata de establecer el adecuado ejercicio y cumplimiento de estas responsabilidades por parte del Gobierno Autónomo Departamental del Beni, a través de su Secretaría Departamental de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SDMARN).

Para tal efecto, se examinan inicialmente las normas ambientales de carácter nacional y alcance general, y las normas fundamentales que definen la distribución competencial ambiental entre los diferentes niveles de Estado, estableciendo los alcances de las competencias asignadas a cada uno de ellos, tomando en cuenta los lineamientos oficiales que se han generado a lo largo del proceso de implementación del régimen autonómico.

Posteriormente, se realiza una breve descripción de la importancia ambiental del Beni y los avances en cuanto a su desarrollo normativo autonómico, analizando también si la estructura interna de la SDMARN abarca todas las áreas de la gestión ambiental de competencia departamental.

Con ello, se realiza un análisis más detallado con base en los principales componentes del sector ambiental para el Beni a nuestro parecer: áreas protegidas, fauna silvestre, bosques y recursos forestales, humedales y sitios Ramsar, y prevención y control ambiental. Esto, tomando en cuenta que para cada uno de estos componentes se han aprobado diferentes normas, políticas y (en muchos casos) planes; y que existen diferencias en la asignación de competencias, las cuales requieren un análisis individualizado.

En el análisis realizado para cada uno de estos componentes se contrastan y comparan las competencias asignadas y las normas vigentes en materia ambiental con las acciones y medidas realizadas por el Gobierno Autónomo Departamental (GAD) del Beni para su ejercicio y aplicación. Con esto se intenta establecer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de las normas ambientales por la GAD del Beni. Finalmente, se plantean propuestas que pueden contribuir a superar las debilidades competenciales y normativas, así como a enfrentar las amenazas identificadas.



## 2. La gestión ambiental en Bolivia

Desde la década del 70 se han impulsado iniciativas internacionales para que los países asuman compromisos en pro de la conservación del medio ambiente, siendo la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972) el primer documento internacional en reconocer el derecho a un medio ambiente sano.

En los noventa, los problemas ambientales comenzaron a manifestarse con mayor gravedad a nivel mundial, como la pérdida de biodiversidad, la contaminación de aguas y del aire y el cambio climático. Al ser evidente que las actividades humanas y el crecimiento económico son los principales responsables de los impactos ambientales, se han realizado convenios, protocolos y declaraciones internacionales relacionados con diferentes componentes de la gestión ambiental, a los que Bolivia se ha adherido mediante la ratificación correspondiente. Entre los más relevantes podemos señalar:

TABLA 1. PRINCIPALES CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR BOLIVIA – SECTOR MEDIO AMBIENTE

Convenio	Ratificación	Objetivo
Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES	1991	Velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.
Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	1994	Estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.
Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	1994	Conservación de la diversidad biológica mediante el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.
Protocolo de Kyoto (de la CMNUCC)	1999	Establecer metas vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los países industrializados, bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.
Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar)	2002	Conservación y uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales con el apoyo de la cooperación internacional, como contribuir al desarrollo sostenible en todo el mundo
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (del CDB)	2002	Proteger la diversidad biológica a través de la administración de los movimientos entre países de organismos vivos modificados que resulten de la aplicación de tecnología moderna.
Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	2003	Promover la acción concertada entre los Estados del área de distribución de las especies migratorias en peligro de extinción, animándolos a crear acuerdos globales o regionales.
Acuerdo de París (de la CMNUCC)	2016	Mantener el aumento de la temperatura global debajo de los 2°C, aumentando la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promoviendo la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de carbono.
Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos (del CDB)	2016	Participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.
Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe	2019	Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/countries/33/treaties> y el documento Política y Estrategia Plurinacional para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad 2019-2030.

En Bolivia, el tratamiento normativo de temas ambientales también se remonta a los 70, con la aprobación de la Ley General Forestal de la Nación, mediante el Decreto Ley N° 11686, del 13 de agosto de 1974; y la aprobación de la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, mediante Decreto Ley N° 12301, del 14 de marzo de 1975. Con estas normas se establecen las primeras disposiciones relevantes en materia forestal y de biodiversidad; y pese a sus muchas debilidades, se mantuvieron vigentes por más de dos décadas. Incluso la Ley N° 12301 constituyó la base para la creación de varias de las áreas protegidas existentes en el país.

Desde los 90, se desarrollan en Bolivia los procesos correspondientes para consolidar la gestión ambiental, entendida como el conjunto de decisiones y actividades concomitantes orientadas a los fines del desarrollo sostenible. Los aspectos principales de la gestión ambiental son la formulación y establecimiento de políticas ambientales, los procesos e instrumentos de planificación ambiental, el establecimiento de normas y regulaciones jurídico-administrativas, la definición de competencias de las autoridades ambientales y la participación de las autoridades sectoriales, las instancias de participación ciudadana, la administración de recursos económicos y financieros, el fomento a la investigación científica y tecnológica y el establecimiento de instrumentos e incentivos<sup>1</sup>.

La gestión ambiental en Bolivia se enmarca principalmente en los lineamientos y competencias establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE); en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD, Ley N° 031, del 19/07/2010); en normas ambientales de alcance general, como la Ley de Medio Ambiente (Ley N° 1333, del 27/04/1992), la Ley de Derechos de la Madre Tierra (Ley N° 071, del 21/12/2010) y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N° 300, del 15/10/2012); normas sectoriales como la Ley Forestal (Ley N° 1700, del 12/07/1996), su reglamento y los diferentes reglamentos de la Ley de Medio Ambiente; y más recientemente la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado–SPIE (Ley N° 777, del 21/01/2016) y los instrumentos de planificación que de ella derivan.

### **3. Marco normativo ambiental**

#### **3.1 Constitución Política del Estado**

La CPE de 2009 incorpora una serie de lineamientos, políticas y principios en materia de medio ambiente, desarrollo sustentable, participación social y gestión integral de los recursos naturales. En el actual texto constitucional boliviano se incluye por primera vez el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, que debe permitir el desarrollo de las presentes y futuras generaciones y de otros seres vivos (Art. 33). Este es un precepto importante, pues el vivir en un medio ambiente saludable es un derecho humano, y constituye la base para otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud y alimentación. Sin embargo, no llega a reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. De hecho, el Art. 33 de la CPE forma parte del Título de los Derechos Fundamentales (de las personas) y del capítulo correspondiente a los derechos “económicos y sociales”.

Entretanto, el Art. 34 de la CPE faculta a cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, a ejercer acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente. Con ello, todos estamos habilitados para iniciar e impulsar acciones judiciales y administrativas para proteger este derecho, sin ser requisito que se trate de un damnificado directo. Al mismo tiempo, en un marco de corresponsabilidad, el Art. 108 establece como deber de todos los bolivianos el

1 La definición de gestión ambiental se contempla en el Reglamento General de Gestión Ambiental (D.S. N° 24176 de 1995), disposición reglamentaria de la Ley N° 1333.

proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales, y contribuir a su uso sustentable. A su vez, el Art. 342 establece como responsabilidad del Estado y de la población mantener el equilibrio ambiental, conservar, proteger, aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad.

En materia ambiental, la CPE toma como elementos centrales la participación de la población en la gestión ambiental, el mantenimiento del equilibrio del medio ambiente, la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente y la responsabilidad por daños ambientales que se ocasionen. Reconoce al patrimonio natural como de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país, y encarga al Estado su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población (arts. 342 al 347). También declara a los recursos naturales de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país, encargando al Estado su administración a través de la asignación de derechos para su aprovechamiento (arts. 348 y 349).

Los recursos hídricos son declarados un derecho fundamentalísimo para la vida y de carácter estratégico, reconociéndoles funciones sociales, ambientales y culturales. Se reconoce también a las cuencas como unidades de gestión del recurso hídrico, siendo deber del Estado desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable, priorizando el riego, la seguridad alimentaria y los servicios básicos; así como evitar acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos susceptibles de ocasionar daños a los ecosistemas o disminuir sus caudales (arts. 373 al 377).

Respecto a la biodiversidad, la CPE busca garantizar el equilibrio ecológico, estableciendo la obligatoriedad de uso del suelo de acuerdo con su capacidad de uso mayor. Para ello, encarga al Estado establecer las medidas necesarias para conservar el aprovechamiento y desarrollo de las especies nativas de origen animal y vegetal que forman parte del patrimonio natural. También le encarga la protección de los recursos genéticos y microorganismos presentes en los ecosistemas del territorio y de los conocimientos asociados con su uso y aprovechamiento. En este marco, la CPE faculta al Estado a establecer medidas restrictivas sobre el uso extractivo de los recursos de la biodiversidad, orientadas a la preservación, conservación, recuperación y restauración de la biodiversidad en riesgo de extinción; estableciendo además que se sancionará penalmente la tenencia, manejo y tráfico ilegal de especies de la biodiversidad (arts. 380 al 383).

La CPE constitucionaliza la existencia de las áreas protegidas, reconociéndolas como un bien común, parte del patrimonio natural y cultural del país; y resalta que cumplen una integralidad de funciones para el desarrollo sustentable: ambientales, culturales, sociales y económicas. Asimismo, otorga especial importancia a la participación social en la gestión de áreas protegidas, estableciendo la obligatoriedad de implementar la gestión compartida en las áreas protegidas que se sobrepongan con territorios indígena originario campesinos (Art. 385).

La CPE establece que los recursos forestales, bosques naturales y suelos forestales son de carácter estratégico. También indica que el Estado debe encargarse del reconocimiento de derechos de aprovechamiento forestal, así como de promover actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques, de generación de valor agregado a los productos forestales, y la rehabilitación y reforestación de áreas degradadas. Reconoce a las comunidades indígena originario campesinas la titularidad exclusiva de aprovechamiento y gestión de sus áreas forestales. Y establece que la conversión de uso de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios u otros solo procederá en espacios legalmente asignados para este propósito (arts. 386 al 389).

Mención especial en la CPE ha merecido la Amazonía, región conformada por el departamento de Pando en su totalidad y parte del Beni y La Paz. Es reconocida como un espacio de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad, recursos hídricos y ecoregiones. Se establece como deber del Estado priorizar el desarrollo integral de este

espacio territorial de especiales características. Por la cual, su desarrollo integral debe regirse por una ley especial en beneficio de la región y del país (arts. 390 al 392). Sin embargo, esta ley no ha sido aprobada hasta la fecha, aunque se han trabajado diversas propuestas y se ha avanzado en el tratamiento del proyecto de ley de “Desarrollo integral de la Amazonía Boliviana Bruno Racua”, el cual ha sido observado y rechazado desde la legislatura 2017-2018<sup>2</sup>.

Debemos hacer notar que si bien la CPE contiene disposiciones relevantes para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, al mismo tiempo promueve de manera intensa su explotación y busca asegurar su aprovechamiento<sup>3</sup>. Esto podría entenderse como una búsqueda de equilibrio hacia el desarrollo sostenible o bien como la existencia de mandatos contradictorios (o que al menos podrían generar tensión) entre el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza.

Con todo lo observado, se puede afirmar que el Estado debe asumir un rol primordial y proactivo en materia ambiental y de recursos naturales. Para ello, se debe garantizar la participación de los diferentes niveles de gobierno en el marco de las competencias asignadas a cada uno por el sistema autonómico boliviano, como veremos más adelante a detalle.

### **3.2 Ley de Derechos de la Madre Tierra y Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien**

La Ley de Derechos de la Madre Tierra (Ley N° 071, del 21/12/2010) incorpora el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, entendiéndola como un sistema viviente dinámico, conformado por la comunidad indivisible de todos los seres vivos, que están interrelacionados, son interdependientes y complementarios (Art. 3). En este marco, establece y describe los derechos de la Madre Tierra, entre ellos, a la diversidad de la vida, al agua, al equilibrio y a la restauración (Art. 7); así como las obligaciones del Estado y los deberes de las personas para con ella (Arts. 8 y 9). Dispone en su Art. 10 la creación de la Defensoría de la Madre Tierra, con la misión de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra; pero deriva el establecimiento de su estructura, funcionamiento y atribuciones a una ley especial, que hasta la fecha no ha sido aprobada, aunque existe un proyecto de ley en tratamiento<sup>4</sup>.

A su vez, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N° 300 de 15/10/2012) tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para vivir bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes (Art. 1). Se constituye en ley marco y su aplicación es preferente para el desarrollo de leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos (Art. 2). La Ley N° 300 también establece las bases y orientaciones del vivir bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la naturaleza, definiendo las políticas públicas en cuanto a los componentes y funciones de la Madre Tierra que atañen al presente análisis de la siguiente manera (Art. 23 y ss.):

En cuanto a biodiversidad, prevé como bases y orientaciones el desarrollar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para su uso, aprovechamiento,

2 Información disponible en <https://www.diputados.bo/leyes/pl-n%C2%B0-0402020-2021>

3 Como ejemplo de ello, además de algunas disposiciones constitucionales referidas en este punto, podemos mencionar el art. 355 de la CPE que establece como prioridad del Estado la industrialización y comercialización de los recursos de la naturaleza.

4 <https://www.diputados.bo/prensa/noticias/comisi%C3%B3n-de-diputados-espera-aprobaci%C3%B3n-del-proyecto-de-ley-del-defensor-de-la-madre>

protección y conservación, y para el mantenimiento del patrimonio y recursos genéticos. También prevé fomentar el desarrollo de capacidades para la evaluación de riesgos por la introducción de especies exóticas, productos agrícolas y otros. Relaciona acertadamente la biodiversidad con la necesidad de promover la conservación y protección de zonas de recarga hídrica, cabeceras de cuenca y otras zonas de alto valor de conservación, en el marco del manejo integral de cuencas; así como respetar la clasificación de las zonas y sistemas de vida y dar cumplimiento estricto a la aptitud de uso de suelos.

Respecto a las AP, establece como base y orientación principal el fortalecer y promover el Sistema de Áreas Protegidas Nacional, Departamental y Municipal (SNAP), entendiendo a las áreas protegidas (AP) como uno de los principales instrumentos de defensa de la Madre Tierra, sujetas a ley específica, al igual que otras áreas de conservación y protección. Esta norma reconoce la existencia no solo del sistema nacional de AP, sino también departamental y municipal; a diferencia de la CPE y Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD), que no contienen referencias expresas al respecto. De cualquier manera, la sola referencia no suple el vacío respecto al SNAP, que deberá ser adecuadamente contextualizado a tiempo de actualizar las normas preconstitucionales del sector (Ley de Medio Ambiente) o de emitir nuevas normas más específicas para el subsector (una eventual Ley de AP).

Entre las bases y orientaciones del vivir bien a través del desarrollo integral en bosques se incluye el manejo integral y sustentable de las áreas forestales con normas y criterios de gestión regionalizada según cada tipo de bosque, como condición para la preservación de derechos de uso y aprovechamiento; promover el uso y aprovechamiento planificado de los productos maderables y no maderables, así como la protección de los bosques primarios, identificando, actualizando y clasificando la superficie boscosa total y las funciones del bosque; impulsar y desarrollar políticas de manejo integral y sustentable de bosques, programas de forestación, reforestación y restauración e implementación de sistemas agroforestales sustentables, en el marco de las prácticas productivas locales y de regeneración de los sistemas de vida; prohibir la conversión de uso de suelos de bosque a otros usos en zonas de aptitud forestal, excepto en proyectos de interés nacional y utilidad pública.

Respecto al recurso hídrico, la Ley N° 300 prevé garantizar el derecho al agua para la vida, priorizando su uso, acceso y aprovechamiento para satisfacer la conservación de los sistemas de vida, las necesidades domésticas de las personas y los procesos productivos. También apunta a garantizar la conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral de las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras, priorizando el uso del agua para la vida; promover el aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas; desarrollar planes interinstitucionales de conservación y manejo de cuencas bajo parámetros del NCE, así como planes de gestión integral de las aguas y políticas para el cuidado y protección de las cabeceras de cuenca, fuentes y reservorios de agua afectados por el cambio climático, ampliación de la frontera agrícola, asentamientos humanos, etc. Las actividades extractivas que aprovechen aguas deben implementar dinámicas adecuadas que minimicen los efectos de la contaminación. En el caso de los pequeños productores, cooperativas y empresas comunitarias mineras, el Estado debe desarrollar estas acciones conjuntamente con ellos.

### **3.3 Ley de Medio Ambiente**

En materia de medio ambiente, gran parte de las normas que se encuentran en aplicación –entre ellas, la Ley de Medio Ambiente (Ley N° 1333, del 27/04/1992)– son de carácter preconstitucional; es decir que su vigencia es anterior a la CPE de 2009. La validez de estas normas en todas las disposiciones que no contradigan a la CPE garantiza la continuidad del sistema jurídico boliviano. Por ello, en tanto

dichas normas, que han sido desarrolladas en un distinto modelo de Estado, no se contextualicen y adecúen a los preceptos, mandatos y lineamientos de la CPE, mantendrán su aplicabilidad y continuarán coexistiendo con los instrumentos normativos posteriores a la Constitución.

La Ley de Medio Ambiente consolida el régimen ambiental boliviano y, junto con sus disposiciones reglamentarias, continúan siendo parte fundamental del marco normativo ambiental. Su objeto es la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones de las personas con relación a la naturaleza, promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población (Art. 1).

Entre los aspectos más relevantes de la Ley de Medio Ambiente podemos mencionar que encarga al Estado la creación de mecanismos y procedimientos para garantizar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en el desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables, así como en el rescate, difusión y utilización de sus conocimientos sobre uso y manejo de recursos naturales (Art. 78). Incorpora asimismo la variable ambiental en los procesos de desarrollo y planificación nacional, así como la educación ambiental para beneficio de la población en su conjunto. También reconoce el derecho de las personas a participar en la gestión ambiental y el deber de intervenir activamente para la defensa y conservación del medio ambiente. Establece asimismo el régimen de infracciones ambientales, procedimientos y sanciones; e incorpora delitos ambientales adecuando algunas conductas contrarias a sus disposiciones a delitos tipificados en el Código Penal boliviano (arts. 103 al 115).

Para todas las actividades, obras y proyectos, la Ley 1333 instituye la obligatoriedad de contar con la identificación de la categoría de evaluación de impacto ambiental con carácter previo a su fase de inversión, a fin de estimar los efectos que la ejecución de actividad, obra o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente. También delega el control, seguimiento y fiscalización de los impactos ambientales, planes de protección y mitigación, derivados de los respectivos estudios y declaratorias, a la entonces Secretaría Nacional y a las secretarías departamentales del Medio Ambiente, en coordinación con los organismos sectoriales correspondientes.

La Ley 1333 contempla regulaciones básicas respecto a diferentes aspectos ambientales y recursos naturales, apuntando hacia la optimización y racionalización de su uso para garantizar su disponibilidad a largo plazo. Así, reconoce al agua como un recurso natural básico para todos los procesos vitales, cuya utilización tiene relación e impacto en todos los sectores vinculados al desarrollo, por lo que su protección y conservación es tarea fundamental del Estado y la sociedad. Asimismo, declara prioridad nacional la planificación, protección y conservación de las aguas en todos sus estados, así como el manejo integral y control de las cuencas donde nacen o se desarrollan. Para tal efecto, el Estado debe promover la planificación, uso y aprovechamiento integral de las aguas; además de normar y controlar el vertido de cualquier sustancia o residuo líquido, sólido o gaseoso que cause o pueda causar la contaminación de las aguas o la degradación de su entorno.

Respecto a los bosques naturales y tierras forestales, establece que su manejo y uso deben ser sostenibles. Para ello, contempla una serie de mandatos y aspectos a ser normados en una ley especial (en atención a ello, se promulga la Ley Forestal [N° 1700] en 1996) como el manejo integral y el uso sostenible de los recursos del bosque para su conservación, producción, industrialización y comercialización; así como la clasificación de los bosques según su finalidad, considerando aspectos de conservación, protección y producción. Establece también la obligación de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los planes de manejo. Y recalca la importancia de potenciar la capacidad de transformación, comercialización y aprovechamiento adecuado de los recursos forestales; aumentando el valor agregado de las especies aprovechadas, diversificando la producción y garantizando su uso sostenible.



En cuanto a flora y fauna, la Ley 1333 indica que el Estado y la sociedad deben velar por su protección, conservación y restauración, en particular de las especies endémicas, de distribución restringida, amenazadas y en peligro de extinción. Establece asimismo que es deber del Estado promover y apoyar el manejo y uso sostenible de la fauna y flora silvestres, así como preservar la biodiversificación y la integridad del patrimonio genético de la flora y fauna silvestre, y promover programas de desarrollo en favor de las comunidades que tradicionalmente aprovechan estos recursos con fines de subsistencia, a modo de evitar su depredación y alcanzar su uso sostenible. Y establece como deber de las universidades, entidades científicas y otros organismos competentes fomentar y ejecutar programas de investigación y evaluación de la fauna y flora silvestre, con el objeto de conocer su valor científico, ecológico, económico y estratégico para la nación.

La Ley del Medio Ambiente crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En este sistema, las AP son entendidas como un conjunto de áreas de diferentes categorías que, relacionadas entre sí y a través de su protección y manejo ordenados, contribuyen al logro de los objetivos de la conservación. Además, establece su alcance, naturaleza jurídica, las finalidades de su gestión e institucionalidad para su administración, contemplando a la autoridad nacional y departamental como responsables de normar y fiscalizar el manejo integral de las áreas protegidas, a las que define como “Áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”.

### 3.4 Normativa sectorial

Del marco normativo general descrito anteriormente derivan una serie de normas sectoriales que regulan componentes específicos de la gestión ambiental. Entre estas podemos mencionar a la Ley Forestal y a los reglamentos de la Ley de Medio Ambiente que regulan diferentes componentes (p. ej. el Reglamento General de Áreas Protegidas, el Reglamento General de Gestión Ambiental y el Reglamento de Prevención y Control Ambiental). Más adelante se analizará cada uno de los componentes de la gestión ambiental, considerando a detalle las normas sectoriales que correspondan.

### 3.5 Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado

La Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (Ley N° 777, del 21/01/2016) establece el conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, a fin de alcanzar los objetivos del vivir bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria, con la participación de los diferentes niveles del Estado. La planificación a largo plazo, con un horizonte de hasta 25 años, está constituida por el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), que para el periodo 2015-2025 corresponde a la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025”, aprobada por Ley N° 650, del 19 de enero de 2015, por lo que su aplicación y desarrollo es obligatorio para todos los órganos del Estado y entidades públicas.

La Agenda Patriótica contempla 13 pilares que se constituyen en principios y directrices para construir una Bolivia digna y soberana. El pilar 9 (*Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra*) es el específico para el sector, aunque existen otros que atañen a factores relacionados con el medio ambiente y la gestión ambiental (p. ej. desarrollo humano y salud).

### 13 Pilares de la Bolivia digna y soberana - Agenda Patriótica 2025

- Erradicación de la pobreza extrema.
- Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para vivir bien.
- Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
- Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
- Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
- Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
- Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
- Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien.
- Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
- Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
- Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
- Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.
- Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Con base en estos pilares, se formulan los documentos de planificación de mediano plazo: el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, que en el eje 8 (*Medio ambiente sustentable y equilibrado en armonía con la Madre Tierra*) establece metas y resultados más específicos esperados para el sector, los que a su vez orientan el Plan Sectorial de Desarrollo Integral (PSDI) de Medio Ambiente y Agua, que se encuentra en proceso de elaboración para el periodo 2020 – 2025, y a cuyos lineamientos se articularán los planes territoriales de desarrollo integral (PTDI) de los gobiernos departamentales y municipales, también en proceso de formulación.

Consecuentemente, todos estos instrumentos de planificación previstos en el marco del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) tienen una jerarquía e interdependencia que deberían permitir la articulación organizada de metas y resultados, así como la construcción de complementariedades en el proceso de planificación sectorial (PSDI) y territorial (PTDI), pues ambos comparten un mismo nivel jerárquico.

Cabe resaltar que los PTDI se constituyen en una gran oportunidad para plasmar las necesidades y prioridades locales, así como para canalizar planes, acciones y recursos para la gestión ambiental a nivel departamental y municipal, toda vez que deben abordar la realidad del lugar de manera concreta y pertinente. Son también una oportunidad para evaluar el ejercicio de las competencias asignadas a los gobiernos subnacionales en lo que respecta a la gestión ambiental, activarlas y coordinar la distribución de responsabilidades con los demás niveles gobierno.

## 4. Marco competencial ambiental

### 4.1 Consideraciones generales sobre competencias

El sistema de asignación de competencias en Bolivia es bastante complejo y encuentra sus fuentes principales en la Constitución Política del Estado y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La CPE define las competencias básicas para los diferentes niveles del Estado, y la LMAD precisa los principales alcances de dichas competencias.

Nuestro régimen autonómico prevé cinco niveles de gobierno: el nivel central del Estado (NCE) y cuatro tipos de entidades territoriales autónomas (ETA): departamental, municipal, indígena originario campesina y regional. Las dos primeras gozan de autonomía por mandato constitucional, sin necesidad de trámite posterior alguno, mientras que las autonomías indígena originario campesinas y regionales son opcionales, pues deben constituirse por iniciativa popular o municipal, respectivamente, a través de un referéndum autonómico o consulta, y una serie de procedimientos posteriores (arts. 280 al 282 y del 289 al 296 de la CPE; y arts. 49 y ss. LMAD). El presente análisis se centrará en las competencias de los niveles central, departamental y municipal, entendiendo que en el Beni las autonomías indígena originario campesinas y las regionales aún no se han consolidado<sup>5</sup>.

La CPE establece cuatro tipos de competencias: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, diferenciándolas entre sí, de acuerdo con la asignación del ejercicio de las facultades: legislativa (sanción, promulgación y publicación de leyes), reglamentaria (aprobar reglamentos<sup>6</sup> de leyes), y ejecutiva (ejecutar las disposiciones de las leyes y reglamentos aprobados).

En las competencias privativas, las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva se concentran en el nivel central del Estado. Entretanto, en las competencias exclusivas, las facultades se ejercen por el nivel de gobierno según la competencia que se les asigne sobre determinada materia (ora el NCE ora en las ETA). Otra diferencia es que en las competencias exclusivas existe la posibilidad de delegar o transferir<sup>7</sup> las facultades reglamentaria y ejecutiva (pero no la legislativa) a otros niveles, lo que no es permitido para las competencias privativas.

En lo que respecta a las competencias concurrentes, la facultad legislativa corresponde al nivel central; mientras que las ETA ejercen las facultades reglamentaria y ejecutiva de manera simultánea (una vez que el NCE emite la ley nacional, las ETA deben reglamentar y ejecutar la materia competencial). En el caso de las competencias compartidas, la facultad legislativa corresponde tanto al nivel central (que se encarga de la legislación básica), como a las ETA (a cuyo cargo se tiene la legislación de desarrollo), que además ejercen las facultades reglamentaria y ejecutiva<sup>8</sup>.

5 En el Beni existen dos procesos de autonomía indígena originario campesino en trámite: el Territorio Indígena Multiétnico I, cuyo estatuto autonómico cuenta con declaración de constitucionalidad plena desde finales del 2021, y cuya Ley de Creación de Unidad Territorial está en trámite en la Asamblea Legislativa; y la Nación Indígena Cavineño, cuyo proyecto de estatuto autonómico está en control de constitucionalidad ante el TCP desde septiembre de 2021 ([www.cejjs.org](http://www.cejjs.org)).

6 Entendidos, según SCP 1714/2012 de 1/10/2012, como el conjunto de reglas o preceptos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

7 La transferencia implica traspasar la responsabilidad a la ETA que la recibe, que debe asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas (art. 75 LMAD). La delegación implica que el gobierno delegante no pierde la titularidad de la competencia, asumiendo la responsabilidad la entidad territorial autónoma que la recibe (art. 76 LMAD).

8 De acuerdo con el Art. 281 de la CPE, las autonomías regionales no gozan de facultad legislativa, solo normativa-administrativa; en consecuencia, no les está permitido emitir leyes, sino solamente normas de carácter administrativo.

TABLA 2. TIPOLOGÍA COMPETENCIAL – CPE

Competencia	Facultades	Nivel de Gobierno
Privativa	Legislativa	NCE
	Reglamentaria	NCE
	Ejecutiva	NCE
Exclusiva	Legislativa	NCE o ETA
	Reglamentaria	NCE o ETA
	Ejecutiva	NCE o ETA
Concurrente	Legislativa	NCE
	Reglamentaria	ETA
	Ejecutiva	ETA
Compartida	Legislativa	NCE (básica) y ETA (desarrollo)
	Reglamentaria	ETA
	Ejecutiva	ETA

NCE: nivel central del Estado - ETA: entidades territoriales autónomas  
 Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 297 de la CPE.

Es oportuno señalar que, en cuanto a las competencias concurrentes, el Tribunal Constitucional Plurinacional se ha pronunciado en sentido de que la legislación del NCE no puede vetar, negar o dejar exentos del ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva a las ETA. Además, al momento de elaborar la legislación de este tipo de competencias, el NCE debe distribuir las responsabilidades hacia los gobiernos autónomos, garantizando su participación protagónica en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva<sup>9</sup>.

El párrafo II del Art. 297 de la CPE se constituye en la “cláusula residual”, desarrollada por el Art. 72 de la LMAD e interpretada por la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>. En virtud de esta cláusula, toda competencia no incluida de manera expresa en el texto constitucional (bien sea por omisión o por tratarse de una competencia emergente) se atribuye al NCE, y podrá ejercerla como exclusiva, pudiendo transferir o delegar sus facultades reglamentaria y ejecutiva, o podrá asignar estas competencias mediante ley a cualquier nivel de gobierno (incluso a sí mismo), definiendo además si se ejercerán con carácter privativo, exclusivo, concurrente o compartido.

## 4.2 Distribución de competencias para la gestión ambiental en Bolivia

### 4.2.1 Nivel Central del Estado

En materia ambiental, la CPE distribuye entre los diferentes niveles de gobierno competencias privativas (solamente para el nivel central), exclusivas y concurrentes, sin prever ninguna competencia compartida para el tema ambiental. Así, corresponden al NCE, con carácter privativo y exclusivo, las siguientes competencias relacionadas directamente con el medio ambiente y las temáticas o componentes que este comprende:

9 Sentencias Constitucionales Plurinacionales N° 1714/2012 y N° 2055/2012, entre otras posteriores.

10 Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012 y Declaración Constitucional Plurinacional N° 0008/2013

TABLA 3. **COMPETENCIAS PRIVATIVAS Y EXCLUSIVAS DEL NCE, SEGÚN LA CPE**

Tipología	Competencias	Temáticas
Privativas	Política general de biodiversidad y medio ambiente	Biodiversidad y medio ambiente
Exclusivas	Régimen general de biodiversidad y medio ambiente	Medio ambiente y biodiversidad
	Régimen general de recursos hídricos	Recursos hídricos
	Recursos naturales estratégicos, que comprenden (...) recursos genéticos y biogénéticos y las fuentes de agua	Biodiversidad y recursos hídricos
	Política forestal y Régimen general de suelos, recursos forestales y bosques	Bosques
	Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado	Áreas protegidas

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 298 de la CPE.

Como se puede apreciar, las competencias privativas y exclusivas asignadas en materia de medio ambiente al NCE se centran mayormente en políticas y regímenes generales para los diferentes componentes de la gestión ambiental. En relación a ello, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012, del 16/10/2012, señala que:

(...) Una de las cuestiones más delicadas del ámbito competencial radica en establecer los límites de aquellas competencias que tienen como eje neurálgico las políticas de un sector, pues la política puede desarrollarse no solo a través de normativa, sino a través de planes, programas, parámetros y reglas técnicas, entre otras cosas. Por ello, cuando un nivel de gobierno tiene como competencia la política de un sector, esta competencia puede ser comprendida en una dimensión amplia.

En esta línea, la Declaración Constitucional Plurinacional N° 009/2013, del 27/06/2013, señala que la competencia privativa de Política general de biodiversidad y medio ambiente deberá servir de marco para el ejercicio de las competencias de planificación que sobre este tema deberán ejecutarse en los distintos niveles subnacionales (o ETA). La necesidad de una política general responde al principio de unidad, reconocido por el Art. 5 de la LMAD, y entendido como “la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado”.

Siendo la política general de biodiversidad y medio ambiente una competencia privativa del NCE, el ejercicio de sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva corresponden a dicho nivel, con carácter indelegable e intransferible. Y según establece la LMAD, esto implica diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de gestión de biodiversidad y medio ambiente (Art. 88 par I). Algo similar ocurre con la política forestal, pero en este caso la competencia es exclusiva, por lo que se abre la posibilidad de que el NCE pueda transferir o delegar las facultades reglamentaria y ejecutiva a las ETA. En el siguiente cuadro se resume la forma en que la LMAD desarrolla cada una de las competencias privativas y exclusivas del NCE:

TABLA 4. LMAD – DESARROLLO DE COMPETENCIAS PRIVATIVAS Y EXCLUSIVAS DEL NCE

Tipología	Competencias (CPE)	Desarrollo (LMAD)
Privativas	Política general de biodiversidad y medio ambiente	Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de gestión de biodiversidad y medio ambiente.
Exclusivas	Régimen general de biodiversidad y medio ambiente	Elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental y los regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental. Formular, aprobar y ejecutar la política de cambio climático, así como la normativa para su implementación.
	Régimen general de recursos hídricos (...)¹¹	Establecer mediante ley el régimen de recursos hídricos.
	Recursos naturales estratégicos, que comprenden (...) recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua	Crear mecanismos de cobro por el uso y aprovechamiento de recursos naturales. Formular e implementar la política de protección, uso y aprovechamiento de recursos genéticos.
	Política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques	
	Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado	Elaborar y ejecutar el régimen de AP y las políticas para su creación y administración en el país. Administrar las áreas protegidas de interés nacional en coordinación con las ETA. Delegar y/o transferir a los GAD la administración de AP que se encuentren en su jurisdicción y no sean administradas por otros niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 298 de la CPE y arts. 87 al 89 de la LMAD.

Como se puede observar, la CPE no solo le asigna al NCE la competencia exclusiva sobre las áreas protegidas de interés nacional, sino que además la LMAD contempla bajo su responsabilidad la delegación o transferencia a los gobiernos autónomos departamentales (GAD) de las facultades correspondientes para gestionar las AP que no sean administradas por otros niveles.

#### 4.2.2 Gobiernos autónomos departamentales

A diferencia de los demás niveles de gobierno, la CPE no asigna a los gobiernos autónomos departamentales competencias sobre las áreas protegidas de interés departamental (ni a ninguna otra institución), por lo que, en aplicación de la cláusula residual que explicamos anteriormente, la competencia sobre estas AP se constituye en exclusiva del NCE. Por ello, la LMAD prevé como responsabilidad del NCE delegar o transferir a los GAD facultades para administrar estas áreas protegidas. También explicamos antes que la jurisprudencia ha establecido que el nivel central también puede asignar la competencia, definiendo bajo qué tipología se ejercerá (exclusiva, compartida o concurrente). En todo caso, los gobiernos departamentales dependen de la asignación, delegación o transferencia de facultades por parte del NCE para ejercer competencias sobre las AP de interés departamental.

A los GAD la CPE solo les asigna una competencia exclusiva relacionada expresamente con la gestión ambiental: la *“promoción y conservación del patrimonio natural departamental”*, consignada en el Art. 300 par. I. Sin embargo, esta com-

11 En cuanto a los recursos hídricos, las competencias relacionadas con su conservación y gestión, así como la prestación y administración de servicios básicos (agua potable) se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno. En el presente documento consideraremos solamente las primeras, por su relación directa con la gestión ambiental.

petencia puede ser entendida en su más amplio alcance, a cuyo efecto debemos mencionar que la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO (1972), ratificada por Bolivia en 1976, considera patrimonio natural a:

- a. Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
- b. Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
- c. Los lugares o las zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Sumado a esto, la CPE establece expresamente que forman parte del patrimonio natural las especies nativas de origen animal y vegetal, así como las áreas protegidas (arts. 381 y 385). Con todo ello, vemos que el concepto de patrimonio natural comprende varios de los factores o componentes del sector de medio ambiente. Ya que al menos la biodiversidad, las áreas protegidas, los bosques y los recursos hídricos podrían verse involucrados. Ello dependiendo en qué factores se concentre el reconocimiento del valor o importancia excepcional por parte de la sociedad, lo que debería traducirse en una declaración formal por parte del Estado como patrimonio natural, respaldada por un estudio técnico y científico que demuestre la existencia de valores dignos de conservar.

Conforme a lo previsto por el Art. 346 de la CPE, el patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. También dispone que los principios y disposiciones para la gestión del patrimonio natural se establecerán mediante ley. Ahora bien, siendo que la conservación y promoción del patrimonio natural departamental es competencia exclusiva de los GAD, estos se encuentran plenamente habilitados para ejercer las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en relación al tema. Esto siempre dentro de su jurisdicción y en el marco de los lineamientos de la política y el régimen de medio ambiente establecidos por el nivel central del Estado, en ejercicio de sus competencias privativas y exclusivas.

Al respecto, si bien en Bolivia no contamos con una ley nacional del patrimonio natural que regule sus alcances y lineamientos para su gestión, la Ley de Medio Ambiente contiene determinadas disposiciones relacionadas con el tema. Señala por ejemplo que el patrimonio natural está constituido por la diversidad biológica, genética y ecológica, sus interrelaciones y procesos (Art. 20). También establece el deber del Estado y la sociedad de velar por la protección, conservación y restauración de la fauna y flora silvestre, que es considerada patrimonio estatal, en particular de las especies endémicas, de distribución restringida, amenazadas y en peligro de extinción (Art. 52). Y refiere como deber del Estado preservar la biodiversificación y la integridad del patrimonio genético de la flora y fauna silvestre y de especies nativas domesticadas, así como normar las actividades de entidades dedicadas a la investigación, manejo y ejecución de proyectos del sector (Art. 55).

#### **4.2.3 Gobiernos autónomos municipales**

Según establece la CPE, corresponden a los GAM las siguientes competencias exclusivas relacionadas directamente con el medio ambiente y las temáticas o componentes que comprenden:

TABLA 5. **COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GAM SECTOR MEDIO AMBIENTE**

Competencia	Temática
Promoción y conservación del patrimonio natural municipal	Medio ambiente Biodiversidad Bosques Recursos hídricos
Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los gobiernos municipales	Áreas protegidas
Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos	Medio ambiente Biodiversidad Bosques Recursos hídricos

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 302 de la CPE.

La LMAD desarrolla únicamente la competencia referida a las áreas protegidas municipales, indicando que su administración por parte de los GAM debe realizarse en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando así corresponda.

Como vemos, a los GAM también se les asigna la competencia de amplio alcance de promoción y conservación del patrimonio natural municipal; pero a diferencia de los GAD, ejercen la competencia exclusiva, asignada expresamente, sobre sus áreas protegidas, lo que les habilita plenamente al ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva de esta competencia.

#### 4.2.4 Competencias concurrentes

En su Art. 299, par. II, la CPE establece como competencias concurrentes del NCE y las ETA la conservación de suelos, recursos forestales y bosques, la protección de cuencas; así como preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y la fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental. A su vez, la LMAD distribuye dichas competencias de la siguiente manera:



Dasyypus novemcintus - Bennett Hennessey/Asociación Armonía



**TABLA 6. COMPETENCIAS CONCURRENTES SECTOR MEDIO AMBIENTE**

Competencias (CPE)	Desarrollo (LMAD)	Temática
Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental	NCE: Protección del medio ambiente y la fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental. Implementar la política de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.	Medio ambiente Biodiversidad
	GAD: Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y la fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción.	
	GAM: Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción.	
Conservación de suelos, recursos forestales y bosques	GAD: Ejecutar la política general de conservación y protección de suelos, recursos forestales y bosques.	Bosques
	GAM: Ejecutar la política general de conservación de suelos, recursos forestales y bosques en coordinación con el GAD. Implementar las acciones y mecanismos necesarios para la ejecución de la política general de suelos.	
Protección de cuencas	GAD: Ejecutar la política general de conservación y protección de cuencas.	Recursos hídricos

Fuente: Elaboración propia con base en el Art. 299 par. II de la CPE y arts. 87 y 88 de la LMAD.

Respecto a las competencias anteriores, la LMAD, en su Art. 65, establece que “Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes (...) la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”.

En consecuencia, el NCE, como titular de la facultad legislativa, deberá emitir una normativa asignando a las ETA las responsabilidades para el ejercicio de estas competencias concurrentes a través de sus facultades reglamentaria y ejecutiva, pudiendo incluso asignarles responsabilidades que no estén especificadas en la CPE ni en la LMAD. Por tanto, una vez emitida la ley a nivel nacional para cierto subsector o componente de competencia concurrente, las ETA deberán reglamentar y ejecutar dicha materia competencial, contemplando las responsabilidades que se les asigne mediante la ley del NCE.

En las materias en las que el NCE no haya emitido las leyes correspondientes para la distribución de responsabilidades en ejercicio de su facultad legislativa, el ámbito de acción del GAD para el ejercicio de sus facultades reglamentaria y ejecutiva estará establecido dentro de los alcances señalados en las leyes y reglamentos preconstitucionales correspondientes.

## 5. La gestión ambiental departamental en el Beni

### 5.1 Características e importancia ambiental del Beni

Si bien en el presente acápite nos centraremos en los aspectos ambientales del departamento, es menester reconocer que la importancia del Beni no se limita a lo ambiental, sino que tiene un importante componente sociocultural, en tanto alberga a 18 de los 36 pueblos indígenas de Bolivia, con toda la diversidad y riqueza cultural que ello implica, siendo indiscutible su contribución a la conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica.

El Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020 del Beni refiere que su territorio forma parte de las tierras bajas de Bolivia. Conformada por una extensa

llanura cuya altitud varía entre los 135 y los 210 m s. n. m., esta región alberga aspectos ecológicos que le confieren una cualidad amazónica. Tiene una topografía predominantemente plana y de escasa pendiente, con sectores ondulados hacia el norte y oeste. Por las características fisiográficas, el Beni ha sido dividido en cuatro zonas: i) la zona Subandina, entre la cordillera de los Andes y la llanura, cubierta en un 80 % de bosque y 20 % de pastizales; que comprende parte de la provincia Ballivián (San Borja y Rurrenabaque). ii) La llanura Amazónica, que se encuentra entre el Subandino y el Escudo Precámbrico. El 60 % de esta área está cubierta de pastos naturales y el resto, de bosque. Corresponde a las provincias de Moxos, Cercado, Marbán y parte de Yacuma. iii) El ondulado Amazónico, ubicado al norte del departamento; el 90 % tiene cobertura boscosa y pastos, y un 10 % está conformado por áreas húmedas (lagos, lagunas, curiches, aguadas, pozas etc.). Abarca la provincia Vaca Diez. iv) La zona del Escudo Precámbrico, ubicada en las provincias Iténez y Mamoré; el 50 % tiene formaciones boscosas y el otro 50 %, pastizales (Gobierno Departamental del Beni, 2017).

La diversidad biológica patrimonial del departamento contiene tres grandes tipos de ecosistemas: bosques, sabanas (o llanuras) y humedales, los que se presentan en tipos muy variados, formando complejos mosaicos<sup>12</sup>.

En su Programa para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Llanos de Moxos, el GTLM (2022) consigna la siguiente información técnica respecto al departamento del Beni:

El clima de los Llanos de Moxos corresponde a tres unidades climáticas: Af-Tropical Siempre Húmedo (región central, cauce principal del río Mamoré), Aw-Tropical de Sabana con Invierno Seco (extendida hacia el oeste y al este del cauce principal del río Mamoré hasta los ríos Beni e Itonamas, respectivamente) y el Am-Tropical Húmedo con Corta Sequía (en los extremos hacia el río Iténez), según la clasificación climática de Köppen. La temperatura promedio mensual durante todo el año varía entre 24 ° C y 29 ° C. La precipitación anual acumulada promedio sobre los Llanos de Moxos es de 1.900 mm (Molina et al., 2017). A nivel de la cuenca, la evapotranspiración de la vegetación y de la superficie de los cuerpos de agua corresponde al principal componente del balance hídrico, aproximadamente 1.200 mm/año (~62% de la precipitación). Por su parte, la escorrentía es de 700 mm/año, (~38%). Según la estación de Puerto Siles, el 57 % del total de la lluvia se concentra entre diciembre y marzo, siendo enero el mes más húmedo. Una marcada estación seca predomina durante el invierno austral (junio-agosto).

Varios autores mencionan la importancia de la llanura de inundación de Moxos a escala de la cuenca por sustentar la biodiversidad del ecosistema, modular los flujos de agua (en calidad y cantidad) y regular los procesos biogeoquímicos y bióticos, desempeñando probablemente un papel crucial en la regulación del ciclo hidrológico del alto Madeira (Ovando et al., 2016, 2018; Viers et al., 2005). Además, es fuente de productividad primaria, pescado, purifica el agua, regula el clima, amortigua los impactos del cambio climático y controla las inundaciones. A estos servicios ecosistémicos se suman numerosos servicios culturales y de generación de identidad territorial.

Al considerar los bosques de Moxos, los servicios ecosistémicos asociados son clave para diversas actividades económicas y de subsistencia, la regulación de las inundaciones y, en relación a los bosques de várzea, el mantenimiento de la diversidad regional al facilitar corredores de conectividad (Ibisch et al., 2003). A diferencia de bosques y humedales, los servicios ecosistémicos que proporcionan los ecosistemas de sabana suelen recibir menor atención. Sin embargo, servicios ecosistémicos como el secuestro de carbono, la producción de forraje, el control de la erosión y la mitiga-

12 Prefectura del Departamento del Beni (2005); Plan Estratégico para la Implementación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.

ción de inundaciones, son destacados por varios autores (Xia et al., 2014; Zhao et al., 2020), junto con la regulación de la calidad del aire, control de invasiones biológicas y plagas, y el mantenimiento de la polinización.

En el marco de la Convención Ramsar se han designado, el año 2013, tres humedales de importancia internacional en el Beni, localizados en las subcuencas de los ríos Blanco, Matos y Yata, con más de 6,9 millones de hectáreas que, en ese momento, constituían el complejo más grande de humedales de importancia internacional del planeta y colocaban a Bolivia en el primer puesto de la lista Ramsar en lo que a superficie total abarcada se refería. Se reconoce así, a nivel internacional, nacional y departamental, la importancia de estos humedales para la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de las culturas tradicionales y la viabilidad de las actividades económicas que permitan promocionar un desarrollo sustentable en base a un manejo “adecuado e inteligente” de los recursos.

La vegetación de los Llanos de Moxos se caracteriza por un complejo mosaico de bosques, sabanas estacionales, vegetación tipo Cerrado y vegetación acuática. La distribución y composición florística de estas formaciones está condicionada principalmente por el régimen hídrico (inundaciones estacionales y fluctuaciones de las aguas subterráneas), la topografía (nivel de inundación) y el tipo de suelo (Lombardo et al., 2019; Navarro et al., 2010). En cuanto a la fauna, en los Llanos de Moxos se encuentran 967 especies de peces, que representan el 68,8% de la ictiofauna conocida para la cuenca del Madera, de la que forman parte los ríos de los Llanos de Moxos. Esta región es la tercera con mayor diversidad de aves (647 especies), a lo que se suma su papel clave en los movimientos migratorios anuales tanto de peces como aves (Jézéquel et al., 2020; Lanctot et al., 2016). Finalmente, Larrea et al. (2011) identificaron centros regionales de diversidad espacialmente divergentes para murciélagos y reptiles (sabanas), y palmeras y anfibios (bosques de várzea). Gracias al aumento de los estudios científicos, la información sobre la diversidad biológica de los Llanos de Moxos también se ha incrementado paulatinamente (Jézéquel et al., 2020; Herzog et al., 2005, 2021), y muchos investigadores estiman que los Llanos del Beni albergan una diversidad alta de mariposas (Gareca y Reichle, 2010), anfibios (Reichle, 2006) y reptiles (Embert, 2007), entre otros. Este incremento también ha permitido el descubrimiento/redescubrimiento de varias especies de vertebrados endémicos (p. ej. *Ara glaucogularis*, *Plecturocebus modestus* y *P. olallae*, *Eunectes beniensis*, *Inia boliviensis*), que son parte importante del patrimonio biológico de esta región (Jordan y Munn, 1993; Balchin, 2007; Martínez y Wallace, 2007).

## 5.2 El Gobierno Autónomo Departamental del Beni

### 5.2.1 Estructura y organización para la gestión ambiental

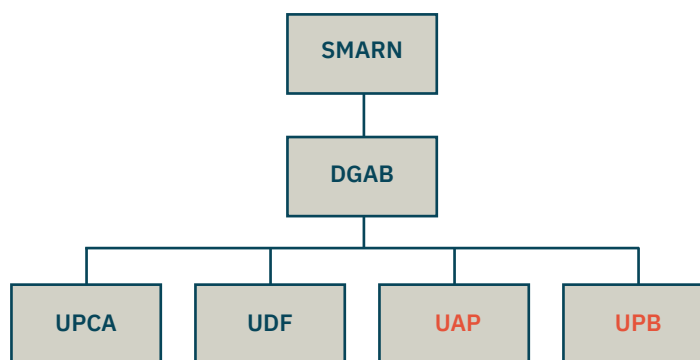
Según lo establecido en la Ley Departamental N° 99, del 8/05/2020; y el Decreto Departamental N° 09/2021, del 27/07/2021, que aprueban la estructura básica y organizacional interna transitoria del órgano ejecutivo del GAD del Beni, el máximo nivel de decisión está constituido por el gobernador, en su calidad de máxima autoridad ejecutiva (MAE), del que depende el nivel ejecutivo, conformado actualmente por 13 secretarías departamentales, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARN). Estas normas también incorporan a la Secretaría Departamental de Minería, Energía e Hidrocarburos como parte del ejecutivo departamental. Con lo que cual se puede inferir que, en lo que concierne a recursos naturales, las competencias de la SMARN alcanzarían únicamente a aquellos que son renovables.

En este marco, las secretarías departamentales se organizan internamente en direcciones departamentales, unidades y secciones que se identifican como un nivel operativo concentrado, pues dependen lineal y funcionalmente de la

secretaría correspondiente. Respecto a la SMARN, el Decreto Departamental N° 09/2021 establece que su estructura interna orgánica de funcionamiento está conformada por la Dirección de Gestión Ambiental y Biodiversidad y dos unidades bajo su dependencia: la Unidad de Desarrollo Forestal (UDF) y la Unidad de Previsión<sup>13</sup> y Control Ambiental (UPCA).

Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada en entrevistas, en los hechos, la Dirección de Gestión Ambiental y Biodiversidad (DGAB) tendría bajo su dependencia a al menos cuatro unidades: las unidades de Prevención y Control Ambiental, de Desarrollo Forestal, de Áreas Protegidas (UAP) y la Unidad de Protección de la Biodiversidad (UPB). Pero las dos últimas no están contempladas en el Decreto Departamental N° 09/2021, por lo cual, carecen de ítems asignados y se cubren con contratos eventuales o de consultorías.

FIGURA 1. ESTRUCTURA INTERNA DE LA SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES



Fuente: Elaboración propia con base en el D.D. N° 09/2021 (en letras azules) y entrevistas (en letras rojas).

Es inevitable notar que, pese a la gran importancia, incluso internacional, que se atribuye a los humedales en el Beni (con tres sitios Ramsar reconocidos), y siendo la protección de cuencas una de las competencias concurrentes del GAD, ni en la estructura interna de la SMARN ni en la de la Gobernación del Beni existe alguna instancia encargada expresamente de conservar y proteger las cuencas.

Por otra parte, los GAD no tienen competencias asignadas respecto a las áreas protegidas de interés departamental en tanto el nivel central no se las asigne, transfiera o delegue. Con ello, solo se tiene el mandato del NCE de coordinar la administración de las AP de interés nacional que se encuentren en su jurisdicción con las ETA. Respaldo que podría resultar insuficiente para justificar que se cuente con una unidad de áreas protegidas en la estructura interna de la SMARN. Sin embargo, esto no debe entenderse como la necesidad de eliminar inmediatamente dicha unidad de la estructura institucional, al menos no sin antes asegurar la continuidad de la gestión de estos espacios o de los esfuerzos por gestionarlos, pues la existencia y permanencia de la SMARN deviene precisamente de las acciones realizadas por el GAD para la gestión de las AP departamentales, incluso desde antes de la vigencia del régimen autonómico, que en un total contrasentido les quita dicha competencia, convirtiéndola en exclusiva del NCE, nivel que no ha intentado ejercerla en los más de 13 años de vigencia de la nueva CPE.

13 Si bien el Decreto Departamental N° 09/2021 señala el término de “previsión”, considero que se trata de un error humano, siendo el correcto “prevención”, entendiéndolo que comprende los procedimientos que permiten conocer la incidencia de una actividad, obra o proyecto sobre el entorno y adoptar las medidas para evitar o corregir los impactos que pudieran producirse.

### 5.2.2 Desarrollo normativo autonómico departamental en materia ambiental

En vigencia del régimen autonómico, se han identificado las siguientes leyes promulgadas por el GAD del Beni relacionadas directamente con materia ambiental:

TABLA 7. LEYES DEPARTAMENTALES PROMULGADAS SECTOR MEDIO AMBIENTE

Ley n°	Fecha	Resumen
008	29/06/2011	Declara patrimonio natural del Beni al Arroyo “El Atajao” de San Borja
017	09/02/2012	Declara patrimonio natural del Beni al Arroyo “Las Arenas” de Guayaramerín
028	20/09/2012	Declara patrimonio natural del Beni al Arroyo “San Juan” de Trinidad
067	19/05/2016	Declara patrimonio natural, cultural y destino turístico del Beni a los Grandes Lagos Tectónicos de Exaltación

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Gaceta Oficial del Beni y de la Asamblea Legislativa Departamental.

Se puede observar que estas leyes declaran determinados espacios como patrimonio natural, y que todos ellos son humedales, lo que refleja nuevamente la importancia de los recursos hídricos para el departamento. Todas estas declaratorias se enmarcan en el ejercicio de la competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental y de la facultad legislativa que la misma comprende, lo que resulta coherente si recordamos que es la única competencia exclusiva que se asigna al GAD en materia ambiental y, por ende, es la única sobre la que ejerce facultad legislativa<sup>14</sup>.

En este mismo sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se encuentran en tratamiento en la Asamblea Legislativa Departamental sendos proyectos de ley para declarar patrimonio natural departamental al conjunto de áreas protegidas existentes en el Beni (nacionales, departamentales y municipales) y a la paraba barba azul (*Ara glaucogularis*).

Sin embargo, el ejercicio de la competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental no debería limitarse a la simple declaración de espacios o especies de fauna y flora como patrimonio natural, más aun cuando no se cuenta con una ley nacional que regule la gestión del patrimonio natural; la cual, de existir, podría aplicarse con carácter supletorio<sup>15</sup>. El GAD del Beni, como titular de la competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental en su jurisdicción, se encuentra amplia y plenamente facultado para legislar, reglamentar y ejecutar la referida materia competencial a nivel departamental, lo que bien podría traducirse en una ley departamental del patrimonio natural del Beni y su posterior reglamentación correspondiente. Con esta base, cualquier declaratoria de patrimonio natural departamental que se haya realizado o se realice posteriormente encontraría claramente establecidos los lineamientos y parámetros correspondientes para el desarrollo de acciones estratégicas, planificadas y organizadas para su conservación y gestión efectiva.

Existe otro grupo de leyes promulgadas por el GAD del Beni que tienen relación indirecta con el sector ambiental y que considero vale la pena analizar brevemente. En su Art. 5, la Ley Departamental de Turismo (Ley N° 79 del 16/03/2018) establece los principios sobre los cuales debe desarrollarse la actividad turística departamental, contemplando entre ellos al principio de concertación, por el que: “Las políticas de turismo se socializarán a los sectores involucrados para

14 Esto se debe también a que no se asignan competencias compartidas en materia ambiental. Si así fuera, el GAD también ejercería la facultad legislativa, pudiendo emitir leyes de desarrollo.

15 La LMAD, en su Art. 11 Par. I, establece que “El ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas. A falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio”.

asumir responsabilidades, realizar esfuerzos conjuntos e invertir recursos para el logro de los objetivos comunes que beneficien al turismo”; y al principio de turismo sustentable, el cual establece que “El turismo es una actividad estratégica que deberá desarrollarse de manera sustentable, tomando en cuenta la riqueza de las culturas y el respeto al medio ambiente”.

Estas disposiciones reflejan el reconocimiento de la importancia del tema ambiental y su estrecha relación con otros sectores de la gestión departamental, y abren la oportunidad de un trabajo conjunto entre la SMARN y la Dirección Departamental de Turismo, dependiente de la Secretaría Departamental de Desarrollo Productivo y Economía Plural, para desarrollar y potenciar actividades turísticas compatibles con el entorno natural, que además puedan contribuir a generar apropiación y conciencia ambiental en la población.

La ley Departamental N° 093, del 27/11/2019, aprueba el Plan de Uso de Suelos (PLUS) del Beni, documento que desde su introducción señala como objetivo “(...) promover la aplicación de la Planificación Territorial que modifique los patrones tradicionales del lugar, introduciendo una nueva visión de desarrollo (...)”. En este sentido, establece usos de suelo que facilitan la ampliación de la frontera agropecuaria. Numerosos análisis e investigaciones se han realizado al respecto, identificando la implementación del PLUS 2019 en el Beni como una seria amenaza social y ambiental<sup>16</sup>.

Al respecto, el Grupo de Trabajo de los Llanos de Moxos (2022) considera que el PLUS 2019 del Beni:

(...) promueve el cambio de uso de los suelos con expansión agroindustrial en suelos de sabanas inundables y no inundables, tradicionalmente utilizados para una ganadería extensiva de menor impacto, con lo que se prevé impactos directos negativos en términos de la degradación de suelos y contaminación de aguas por agroindustria, el uso descontrolado y demasiado frecuente de fuegos en la ganadería, sustracción de agua para agroindustria, polución por efluentes agrícolas herbicidas y pesticidas, la introducción de especies exóticas e impactos indirectos sobre la fauna silvestre acuática y terrestre, invasión a los territorios indígenas y tierras comunales, pérdida de medios de vida de las comunidades indígenas y ribereñas y alta exposición de la población a enfermedades zoonóticas y otras derivadas de la alteración de los ecosistemas y contaminación, daños y destrucción de los sitios arqueológicos por cambios drásticos en el paisaje.

En todo caso, para productos forestales no maderables y para humedales, el PLUS contempla Directrices Generales de Uso, que se constituyen en reglas técnicas que deben tomarse en cuenta para autorizar actividades en cualquiera de las categorías de uso definidas en el documento. Entretanto, las AP son incorporadas como una categoría de uso de suelos, para la cual se establecen reglas generales. En el cuadro siguiente se resume esta información:

16 Entre otros cabe mencionar a los estudios *Análisis Socioambiental del Plan de Uso de Suelo (PLUS) 2019 en Territorios Indígenas del Departamento del Beni (CEJIS 2020)*; *El nuevo PLUS del Beni excluye a los actores y sus diversas visiones de desarrollo y atenta contra la Amazonía boliviana (CIPCA 2020)*; y *El Beni y la expansión de la agroindustria en la Amazonía boliviana (Ormachea, E., CEDLA 2021)*.

TABLA 8. PLAN DE USO DE SUELOS (PLUS) DEL DEPARTAMENTO DEL BENI

Componente	Disposición	Aspectos relevantes
Productos forestales no maderables (PFNM)	Directrices Generales de Uso	No se autorizarán desmontes de áreas boscosas con castaña, siringa o cacao nativo amazónico.
		En las áreas boscosas con elevada presencia de PFNM se priorizará su aprovechamiento frente a diversas alternativas productivas.
Humedales	Directrices Generales de Uso	Para otorgar derechos de uso de suelos en cualquier categoría se debe considerar explícitamente la identificación y conservación de los humedales.
		En humedales temporales (bajíos) se podrá autorizar cultivos estacionales de verano de especies adaptables (arroz, pastos introducidos y otras), estableciendo medidas de prevención respecto al uso de agroquímicos e impactos sobre la flora y fauna silvestre
		Se deben realizar estudios de balance hídrico y obtener licencia ambiental en caso de que se busque utilizar cuerpos y cursos de agua como fuentes de agua de riego.
		Los humedales permanentes (yomomos, curiches y similares) no podrán destruirse ni alterarse, debiendo contar con una herramienta técnica de manejo dentro del instrumento correspondiente de planificación y gestión.
Áreas Protegidas	Reglas generales	Se aplica la zonificación y plan de gestión del área protegida en lo que corresponda al uso y aprovechamiento de recursos naturales.
		En AP con plan de manejo, el uso y aprovechamiento de recursos naturales será bajo zonificación, normativa interna y certificación de la autoridad competente del AP
		En AP departamentales o municipales sin zonificación, la autorización para cualquier actividad de uso de suelo, requerirá del plan de ordenamiento predial (POP) tomando como referencia técnica las capacidades de uso mayor definidas en el PLUS, además requerirá de la aprobación y autorización de la autoridad ambiental competente departamental o municipal (AACD o AACM)
		Prohíbe nuevas dotaciones de tierras en AP
		Se priorizará la otorgación de derechos para actividades no destructivas del bosque y ecosistemas (aprovechamiento forestal maderable bajo manejo, extracción de PFNM), excepcionalmente se autorizará la realización de desmonte para fines agropecuarios en base al instrumento de planificación y gestión que corresponda
		Estricto monitoreo ambiental de la autoridad del AP o de la AACD o AACM en toda actividad
		AACD y AACM deben regularizar la situación legal de las AP a su cargo, establecer categorías y objetivos de creación, elaborar la zonificación y el plan de gestión, diagnóstico integral, y re categorizar o re delimitar en los casos que así lo amerite
		Autoridades del AP o AACD y AACM, deben garantizar la protección de sitios arqueológicos dentro de las AP, coordinando con la autoridad a cargo del patrimonio arqueológico del Beni

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Uso del Suelo del Departamento del Beni, 2019.

Estas directrices y reglas evitan establecer limitaciones estrictas al uso de los suelos. Por ejemplo, reconocen la importancia de los productos forestales no maderables, humedales y AP. Además, establecen parámetros flexibles para su conservación, como priorizar el aprovechamiento de productos forestales no maderables frente a otras alternativas productivas, pero sin excluir la posibilidad de que estas actividades se puedan autorizar. En el caso de los humedales, si bien se establece de manera expresa su identificación, la elaboración de estudios, medidas de prevención y contar con instrumentos de gestión (que requieren de seguimiento y control para su cumplimiento), no se restringe claramente el uso de estos espacios.

Finalmente, para las áreas protegidas que no cuenten con un plan de manejo o zonificación (situación en la que se encuentran gran parte de las AP del Beni), se exigirá la aprobación de planes de ordenamiento predial basados en las capacidades de uso mayor, definidas precisamente en el PLUS. Con lo que estas áreas

terminarán teniendo el mismo tratamiento que cualquier otra superficie que no sea área protegida. Dispone también que se elaboren inmediatamente los planes de manejo y zonificaciones para las AP que no los tienen, pero paradójicamente se asignan menos recursos a la SMARN para encarar la gestión ambiental del departamento, como veremos en el análisis de las siguientes leyes.

Además de todo ello, el cumplimiento de las directrices y reglas establecidas para el uso de suelos en estos espacios de gran relevancia ambiental demandará grandes esfuerzos institucionales para la prevención y control ambiental, que requerirá fortalecer las capacidades de la SMARN en todo sentido.

Las leyes de Presupuesto Plurianual Ajustado (Ley departamental N° 102/2020, POA) y de Presupuesto Institucional del GAD del Beni gestión 2021 y 2022 (Ley departamental N° 104/2021), en sus disposiciones finales establecen la obligatoriedad de aplicar las recomendaciones emitidas por el pleno de la Asamblea Legislativa Departamental, que cursan en anexos a dichas leyes y contemplan entre otras recomendaciones: “jerarquizar institucionalmente y fortalecer técnica y presupuestariamente la instancia encargada de las *áreas protegidas*, que permita atender y gestionar el conjunto de las *áreas protegidas* departamentales que existen en el Beni”; y “(...) priorizar y asignar más recursos al proyecto conservación y protección PDANMI Iténez”.

Ello denota que existe cierta preocupación e interés por parte de la Asamblea Legislativa Departamental en el tema ambiental, lo que puede constituir una buena oportunidad para el desarrollo normativo en beneficio no solo de las AP, sino también de la gestión ambiental del departamento en general. Empero, el presupuesto plurianual de gasto al 2025 aprobado en ambos documentos muestra que se tiene previsto mantener el monto asignado en 2020 a la conservación y preservación del medio ambiente, e incluso incrementarlo para la gestión 2024. Pero en la Ley del 2021 se establece una disminución de más de Bs 65.000 para el 2022 y prevé una disminución de Bs 1,1 millones para el 2023 en adelante, con lo que no se estarían cumpliendo (ni se tendría previsto cumplir) las recomendaciones formuladas por la Asamblea Legislativa Departamental.

De mantenerse así, en lugar de fortalecer la SMARN como instancia encargada de la gestión ambiental departamental, se la estaría debilitando. Esto cuando las circunstancias requieren mejorar el desempeño de esta secretaría, ya que su debilitamiento repercutirá negativamente en la calidad de la gestión ambiental del Beni y en el desarrollo de las competencias del GAD. Resulta entonces imperioso identificar nuevas fuentes de financiamiento para fortalecer las capacidades de la SMARN.

La Ley de Alianzas Público Privadas en el Departamento del Beni (Ley Departamental N° 108 de 5/04/2022) establece condiciones, mecanismos y procedimientos para la constitución de alianzas público privadas departamentales, con la finalidad de promover la participación del sector privado en proyectos, bien sea por iniciativa pública (del órgano ejecutivo del GAD) o privada, relacionados con diferentes sectores de competencia del GAD, entre ellos, la promoción y conservación del patrimonio natural departamental. Disposiciones como esta representan una oportunidad para adicionar fondos a los que el GAD asigna para la gestión ambiental del departamento, permitiendo la ejecución de proyectos concretos que contribuyan en esta materia, o al menos en relación a algunos de sus componentes. Por otro lado, si se concretan alianzas con instituciones privadas de reconocida trayectoria ambiental, se podrá incorporar la experiencia y conocimiento técnico del sector privado, aportando valor agregado y mayor eficiencia técnica.

Adicionalmente, cabe mencionar que, según información proporcionada en entrevistas, todas las leyes promulgadas han surgido de demandas de la población recogidas por los asambleístas departamentales en sus jurisdicciones. Entretanto, la Asamblea Legislativa Departamental no habría recibido propuestas de leyes para la gestión ambiental por parte del ejecutivo departamental, cuya



instancia especializada en materia ambiental es precisamente la SMARN, unidad a la que le correspondería generar propuestas de ley para el desarrollo de la competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental, efectivizando así el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del órgano ejecutivo departamental en lo que respecta a materia ambiental.

De igual forma, la información de la Gaceta Oficial del Beni disponible en la página web<sup>17</sup> y las entrevistas realizadas dan cuenta que no existiría ningún reglamento aprobado por el órgano ejecutivo departamental en materia ambiental, lo que significaría que no se está ejerciendo la facultad reglamentaria del GAD en las competencias que así corresponde. Al igual que lo expuesto en el anterior párrafo, corresponde a la SMARN promover el desarrollo de reglamentos en materia ambiental, tanto para las leyes departamentales emitidas en ejercicio de la competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental, como para las leyes nacionales emitidas en relación a las competencias concurrentes asignadas.

## 6. Análisis por componente

En el presente acápite profundizaremos el análisis para incrementar su potencial utilidad, considerando los principales factores o componentes ambientales que se han elegido, tomando como referencia el marco normativo, institucional y competencial; los instrumentos de planificación nacional y las características ambientales del Beni y de su gobernación.

### 6.1 Áreas protegidas

Además de las disposiciones para áreas protegidas contenidas en las normas ambientales generales que se han descrito en el presente documento, la norma específica es el Reglamento General de Áreas Protegidas, aprobado por D.S. N° 24781, del 31/07/1997. Este es uno de los reglamentos de la Ley de Medio Ambiente, y constituye hasta la fecha el principal instrumento normativo para el SNAP y la gestión de todas las áreas protegidas que lo conforman. Con este reglamento se consolida el régimen especial de AP, pues establece con claridad su marco regulatorio, institucional, técnico, jurídico y los mecanismos de participación de la población local.

Como parte del marco institucional, en sus arts. 39 y 40, el Reglamento General de Áreas Protegidas asigna a la entonces Prefectura (a través de su Secretaría de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente) el rol de Autoridad Departamental de Áreas Protegidas, constituyéndose así en la máxima autoridad competente para la gestión de las AP departamentales dentro de su jurisdicción, con amplias atribuciones de planificación, administración, control y fiscalización.

También forman parte del marco normativo de AP las normas de creación de cada una de ellas, como instrumentos de definición más específica de una serie de aspectos relevantes para su gestión, tales como sus valores de conservación, objetivos de creación, categoría, ubicación, parámetros de manejo, etc., que posteriormente deben profundizarse en los respectivos planes de manejo.

En este marco, en el Beni se lograron avances significativos, llegando a ser el segundo departamento en superficie en cuanto a AP departamentales<sup>18</sup>. En 2005 la entonces Prefectura del Beni dispuso la creación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas y de la Unidad Desconcentrada de Áreas Protegidas, dependiente de la Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Prefectura<sup>19</sup>, con atribuciones de planificación, administración, control, fiscalización y gestión

17 <https://gaceta.beni.gob.bo/decretos>

18 MMAyA. 2012. Áreas Protegidas Subnacionales en Bolivia. Situación actual 2012.

19 Resolución Prefectural No. 79/05 de 10/06/2005.

integral de las AP departamentales y de coordinación respecto a las áreas protegidas nacionales y municipales dentro del Beni. Además, a esta unidad se le otorgó facultades de manejo financiero propias de su carácter desconcentrado; facilitando con todo ello la captación de recursos económicos externos, la suscripción de convenios interinstitucionales, contratación de personal y otras funciones en beneficio del Sistema Departamental de Áreas Protegidas<sup>20</sup>.

Actualmente, el Beni albergaría<sup>21</sup>:

- Cuatro áreas protegidas de interés nacional: Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), la Reserva de la Biósfera Estación Biológica del Beni, la Reserva de la Biósfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas y el Parque Nacional Noel Kempff Mercado (aunque el 99% de su superficie se encuentra en Santa Cruz).
- Seis áreas protegidas de interés departamental: Parque Departamental y Área Natural de Manejo Integrado Iténez, Parque Departamental Regional Pedro Ignacio Muiba, Área Natural de Manejo Integrado Parque Regional Yacuma, Área Natural de Manejo Integrado Eva Eva – Mosetenes, Reserva Departamental Científico, Ecológica, Arqueológica “Kenneth Lee” (el GAD la incluye como reserva departamental, aunque también fue declarada de interés municipal) y Santuario de Vida Silvestre Chuchini (creada mediante resolución prefectural, pero su administración en la práctica es privada; y su mención en documentos institucionales del GAD no es constante). Cabe aclarar que en algunos documentos de planificación del GAD Beni (PTDI 2016-2020) se incluye en esta lista a la Reserva Nacional Grandes Lagunas del Beni y Pando, y a la Reserva Natural de Inmovilización Yata. Sin embargo, el PLUS 2019 no las contempla, probablemente debido a la ubicación en dos departamentos en el primer caso y, en el segundo caso, a haber transcurrido más de los cinco años previstos por el Reglamento General de Áreas Protegidas para la inmovilización dispuesta<sup>22</sup>.

De todas las AP que el GAD considera de interés departamental solamente el Parque Departamental y Área Natural de Manejo Integrado Iténez cuenta con instrumentos y actividades de gestión implementados por parte del GAD. La gestión en esta AP se habría iniciado en el 2000<sup>23</sup>, y el PTDI 2016-2020<sup>24</sup> refiere que este parque cuenta con “(...) personal básico (director, cuerpo de protección), estudios biofísicos avanzados, un plan de protección, un plan estratégico financiero, desarrollados planes de manejo de aprovechamiento de castaña, cacao, peces, lagartos además de pesca, turismo (para la zona sur del AP), plan de pesca, (...) un comité de gestión (...)”<sup>25</sup>.

20 Resolución Prefectural No. 140/07 de 25/09/2007.

21 Se considera principalmente información del PLUS 2019 del departamento del Beni (aunque no discrimina expresamente los 3 tipos de APs) y de manera secundaria la contenida en el PTDI 2016-2020 y el Documento del Programa para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Llanos de Moxos 2022.

22 El Art. 26 de dicha norma establece que “Se denomina Reserva Natural de Inmovilización al régimen jurídico transitorio de aquellas áreas cuya evaluación preliminar amerita su protección, pero que requieren de estudios concluyentes para su recategorización y zonificación definitivas. El régimen de inmovilización tiene una duración máxima de cinco años, durante la cual está prohibido el aprovechamiento de los recursos naturales, los asentamientos humanos, adjudicaciones y concesiones de uso (...)”.

23 Prefectura del Departamento del Beni. 2005. Plan Estratégico para la Implementación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.

24 Gobernación del Beni. 2017. Plan Territorial de Desarrollo Integral del Beni 2016 – 2021.

25 Si bien los documentos consultados no refieren la existencia de un Plan de Manejo del AP entre sus instrumentos de gestión; en entrevistas realizadas el director de la DGAB indicó que contarían con el mismo. No se ha logrado acceder al documento ni a su norma de aprobación.

→ Ocho áreas protegidas de interés municipal: Área Protegida Municipal y Área Natural de Manejo Integrado Pampas del Yacuma, Área Protegida Municipal TCO Tsimane Río Maniqui-Cabecera del río Maniqui, Parque Municipal y Área Natural de Manejo Integrado “Gran Mojos”, Área Protegida Municipal Grandes Lagos Tectónicos de Exaltación, Área Protegida Municipal y Área Natural de Manejo Integrado Rhukanrhuka, Área Protegida Municipal Ibare Mamoré, Parque Municipal Lago Tumichucua, Área Protegida Municipal Lago San José. Entre estas también podría incluirse a la Reserva Departamental Científico, Ecológica, Arqueológica “Kenneth Lee”, pues, como ya mencionamos, fue declarada de interés municipal, pero el GAD la contempla como departamental.

Merecen especial mención los espacios considerados como áreas protegidas privadas en el Beni. Documentos de planificación del GAD, como el Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) 2016-2020 y el PLUS 2019, refieren la existencia de dos AP privadas: la Reserva de Vida Silvestre Estancia Elsner Espiritu, y la Reserva de Vida Silvestre Estancia Elsner San Rafael (el PTDI la denomina Reserva de Vida Silvestre Estancia Monasterio San Rafael). Las dos se encuentran dentro del Parque Municipal y Área Natural de Manejo Integrado (PM-ANMI) “Gran Mojos”. Ambas propiedades privadas fueron declaradas reservas de vida silvestre en 1978 y han continuado con sus actividades de conservación de manera voluntaria.

Además de estas propiedades (incluidas como AP privadas en el PLUS 2019 y en el PTDI 2016-2020 del Beni), existen otras dos iniciativas de conservación de propiedades privadas, propiedad de la Asociación Civil Armonía: la Reserva Laney Rickman, también dentro del PM-ANMI “Gran Mojos”, y la Reserva Privada de Patrimonio Natural Barba Azul. El 2020, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT)<sup>26</sup> aprobó el plan de ordenamiento predial (POP) del segundo caso, que incluye su designación como reserva privada del patrimonio natural (RPPN). También hemos mencionado al Santuario de Vida Silvestre Chuchini, declarado como tal mediante resoluciones prefecturales<sup>27</sup>, pero su administración es privada y de cierta manera está dirigida a la conservación del patrimonio natural y cultural que alberga.

Sobre esta materia, en su Art. 18, el Reglamento General de Áreas Protegidas establece que las AP de carácter privado son aquellas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que, sin ser parte del SNAP, desarrollan actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia. El procedimiento para su adscripción al SNAP será establecido por reglamento específico a ser aprobado por la autoridad nacional (lo que no ha sucedido hasta la fecha). En su Art. 38, inciso c, prevé entre las funciones y atribuciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) aprobar el establecimiento, categorización o recategorización, zonificación, nueva delimitación, adhesión de AP privadas, y elevar a la autoridad competente para su respectiva sanción legal. En virtud a lo cual no existirían formalmente áreas protegidas privadas en Bolivia.

Aun así, todo lo descrito pone en evidencia el interés de particulares en la conservación, y muestra la posibilidad y necesidad de implementar acciones para respaldar y promover estas iniciativas privadas, así como la generación de otras similares.

A fin de dar continuidad a la gestión de los espacios declarados como AP de interés departamental, valorando los avances obtenidos por el GAD del Beni hasta la fecha, resulta necesaria la contextualización y adecuación del marco normativo e institucional respecto a este componente, al régimen autonómico instaurado con la CPE (2009) y LMAD (2010), pues se han incorporado modificaciones que ameritan acciones inmediatas para evitar eventuales nulidades por motivo de incompetencia.

26 Resolución Administrativa RD-ABT-DDBE-POP-479-2020 de 6/11/2020.

27 Resolución Prefectural N° 131/98 de 1998 y Resolución Prefectural N° 128/99 de 6/07/1999

El detalle de las competencias asignadas por la CPE y desarrolladas por la LMAD a los diferentes niveles de gobierno respecto a áreas protegidas se refleja en el siguiente cuadro, tratándose en este caso únicamente de competencias exclusivas, pues no se asignan ningún otro tipo:

TABLA 9. **COMPETENCIAS ESPECÍFICAS SOBRE AP**

	NCE	GAD	GAM
CPE	AP bajo su responsabilidad		AP municipales
LMAD	Elaborar y ejecutar el régimen de AP y las políticas para su creación y administración en el país.		
	Administrar AP de interés nacional en coordinación con las ETA cuando corresponda.		
	Delegar y/o transferir a los GAD la administración de AP en su jurisdicción que no sean administradas por GAM, AIOC ni NCE.		

Fuente: Elaboración propia con base en los arts. 298 y 304 de la CPE, Art. 88 de LMAD y SCP N° 2055/2012<sup>28</sup>.

De donde se pueden resaltar los siguientes aspectos relevantes:

- El NCE y los GAM tienen competencia exclusiva sobre las AP de interés nacional y municipal, respectivamente; mientras los GAD no tienen ninguna competencia exclusiva respecto a las AP de interés departamental. Con lo cual, las acciones del gobierno departamental del Beni en esta materia podrían eventualmente ser objeto de nulidad, en aplicación del Art. 122 de la CPE, que dispone que son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen.
- La definición del régimen y políticas generales sobre AP (lineamientos para su creación y administración) es de competencia del NCE.
- La competencia exclusiva del NCE de administrar las AP de interés nacional debe ejercerse “en coordinación con las ETA cuando corresponda”; mandato que obliga a promover el establecimiento de canales de coordinación para tal fin por parte del NCE, que ejerce dicha competencia a través del SERNAP y el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos y Gestión y Desarrollo Forestal (VMA).
- Es competencia exclusiva del NCE delegar y/o transferir a los GAD la administración de AP en su jurisdicción, siempre que no sean administradas por otros niveles de gobierno.

En general, la CPE y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización evitan utilizar el término “áreas protegidas departamentales”, pero la LMAD reconoce la existencia de áreas protegidas cuya administración y gestión no se asignó a ningún nivel de gobierno en la distribución de competencias de la CPE; así como también

28 Mediante Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) N° 2055/2012, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la LMAD, entre ellas los párrafos VI, VII y VIII del Art. 88, que detallaban los alcances de las competencias exclusivas asignadas por la CPE a las ETA en relación a AP. No se incluyen en el cuadro las disposiciones declaradas inconstitucionales para no generar confusiones. La declaración de inconstitucionalidad obedeció a que el NCE excedió sus facultades, al atribuirse la legislación sobre temas dispuestos por la CPE como competencias exclusivas de las ETA.

que estas corresponden al nivel departamental (aunque pueden no ser las únicas), toda vez que se cierra a la posibilidad de que el NCE transfiera o delegue la competencia sobre ellas a otro nivel de gobierno que no sea el departamental.

Por tanto, gestionar ante el NCE la asignación, transferencia o delegación de la competencia sería el único mecanismo a través del cual los GAD podrían acceder a la administración y gestión de sus AP como tales. Sin embargo, cabe recordar que las facultades reglamentaria y ejecutiva solo se pueden transferir o delegar, por lo que la facultad legislativa se mantendría con el NCE y no existiría la posibilidad de contar en lo posterior con una ley departamental de áreas protegidas. Pero esto no sucedería si se lograra gestionar y asignar (y no transferir ni delegar) la competencia exclusiva sobre las AP departamentales al GAD. Ello mediante ley nacional y en aplicación de lo previsto por el Art. 72 de la LMAD (cláusula residual), con respaldo del entendimiento jurisprudencial de la SCP N° 2055/2012.

De las tres opciones descritas, la última sería la más óptima para obtener reconocimiento competencial sobre las AP de interés departamental como tales. Pese a lo descrito, el Estatuto Autonómico del Beni, en proceso de aprobación, en su Art. 100 establece únicamente la posibilidad de solicitar la transferencia o delegación de la administración de las áreas protegidas nacionales y/o municipales que considere pertinente, sin pronunciarse ni prever solución alguna que considere la asignación de competencias al GAD sobre las AP departamentales.

En todo caso, debe tenerse presente que las tres alternativas analizadas anteriormente (asignación, transferencia y delegación) dependen no solo de las gestiones, buenos oficios, diligencias y voluntad política del GAD del Beni, sino también del NCE. En virtud a ello, vale la pena recordar que la CPE ha asignado a los GAD la competencia exclusiva de “Promoción y conservación del patrimonio natural departamental”, que es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable de Bolivia y se relaciona estrechamente con la temática de AP, toda vez que estas áreas forman parte del patrimonio natural del país<sup>29</sup>, conforme lo previsto por el Art. 385 de la CPE.

En el marco de todo lo descrito, en ejercicio de su competencia exclusiva de promoción y conservación del patrimonio natural departamental, y de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva que esta conlleva, los GAD pueden gestionar las AP desde la perspectiva y alcances del patrimonio natural del cual forman parte, encontrándose plenamente habilitados para desarrollar políticas y normas (leyes, reglamentos, normas administrativas), e implementar planes, programas y proyectos para la conservación del patrimonio natural a nivel departamental; previa declaratoria formal por parte de la Asamblea Legislativa Departamental que le reconozca a un elemento natural (especies nativas de fauna o flora, paisajes, espacios de biodiversidad, AP, etc.) valores e importancia de ser conservados.

Debe entenderse que las AP de interés departamental existentes no dejan de serlo, al menos en tanto sus normas de creación se mantengan vigentes, aunque las competencias para su gestión y administración como áreas protegidas no corresponden al GAD. Sin embargo, es indiscutible que forman parte del patrimonio natural departamental por disposición constitucional, por lo que el GAD debe ejercer su competencia exclusiva sobre estos espacios, mas no como áreas protegidas, sino como patrimonio natural departamental. De allí la importancia de normar esta figura a fin de contar con parámetros claros para el ejercicio de esta competencia. De cualquier manera, mientras todo ello se decida, norme, estructure y operativice, los GAD pueden y deben desarrollar acciones dirigidas a la promoción y conservación de estos espacios, por formar parte del patrimonio natural departamental; así como otro tipo de acciones en el marco de las demás competencias asignadas, pero siempre cuidando de no ingresar en actos de administración de AP, pues legalmente no les competen.

29 Entiéndase que las áreas protegidas son parte del patrimonio natural, mas no todo el patrimonio natural es AP, pues este puede estar conformado por una serie de elementos naturales (fauna, flora, paisajes, etc.).

## 6.2 Biodiversidad – fauna silvestre

La Política y Estrategia Plurinacional de Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad (PEPGIS) constituye el documento oficial de política nacional sobre este tema, emitida por el NCE en el marco de su competencia privativa de Política General sobre Biodiversidad (Art. 298 CPE). Los lineamientos de esta política establecen que la gestión integral y sustentable de la biodiversidad debe contribuir a fortalecer la gestión territorial y visiones de desarrollo de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos (NPIOC); a asegurar las funciones ambientales y la continuidad de los componentes de la Madre Tierra; debe aportar a las economías locales, contribuyendo a superar la pobreza impulsando los sistemas de uso, manejo y producción sustentable y resiliente a nivel socioecológico; y debe contribuir a la seguridad alimentaria con soberanía a través de las funciones ambientales y sociales de sistemas agroalimentarios sustentables y biodiversos. Todo ello sobre la base de la movilización planificada y estratégica del conocimiento, promoviendo la construcción de puentes y redes de diálogo entre los diferentes sistemas de saberes, diálogo intercientífico y coproducción del conocimiento. Para ello, en la estrategia y plan de acción se trazan una serie de objetivos estratégicos en diferentes ámbitos, los cuales se resumen a continuación:

TABLA 10. ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL Y SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD

Ámbitos	Objetivos estratégicos
Político normativo	Fortalecer y armonizar el régimen normativo en el marco de los derechos y conocimientos de las NPIOC.
	Impulsar el reconocimiento nacional e internacional de la importancia de la biodiversidad.
Institucionalidad y gobernanza territorial	Fortalecer la institucionalidad con la articulación multisectorial, subnacional, nacional y con mecanismos de alta participación social.
	Fortalecer los instrumentos de gestión territorial de la biodiversidad en ecosistemas estratégicos (AP, bosques, humedales, etc.) con mecanismos de articulación de prioridades estatales, derechos de la Madre Tierra y de la población.
	Desarrollar un marco de gestión en el nuevo contexto autonómico fortaleciendo los procesos territoriales indígena originario campesinos
Uso, conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad	Promover el uso, conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, aportando al fortalecimiento y diversificación de la soberanía alimentaria, productiva y ambiental.
	Erradicar el tráfico ilegal de vida silvestre con la articulación de entidades competentes nacionales y subnacionales, y procesos de prevención y sensibilización.
Gestión ambiental integral para la conservación de la biodiversidad	Orientar y promover acciones para mantener la biodiversidad en el desarrollo de actividades económico productivas y proyectos estratégicos.
Gestión y movilización del conocimiento	Contribuir a generar, movilizar, revalorizar, difundir y apropiar a la sociedad los conocimientos que aportan al uso, conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.
	Impulsar procesos de diálogo intercientífico y desarrollo de conocimientos como base para las políticas, normas y acciones respecto a la biodiversidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia para la Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad.

De todo lo descrito, podemos apreciar que se les asigna a las ETA y a las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos (NPIOC) un rol protagónico, que deben asumir con responsabilidad en el marco de sus competencias, así como garantizar los mecanismos y procesos para ejercer este rol. Ello, en cumplimiento del deber del Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos de las NPIOC, particularmente los consagrados en el Art. 30 par. II, num. 9 y 10 de la CPE: “A que sus saberes y conocimientos tradicionales sean valorados, respeta-

dos y promocionados; y a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas”.

Si bien el concepto de biodiversidad comprende un alcance más amplio (recursos genéticos, flora y fauna silvestre, recursos hidrobiológicos, agrobiodiversidad), a los GAD se les asigna, con carácter concurrente, la competencia de “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental”. Con lo cual, correspondería profundizar las responsabilidades del GAD respecto a la fauna silvestre en su jurisdicción.

En el Beni se implementa el Programa de Conservación y Aprovechamiento Sustentable del Lagarto (*Caimán yacare*). Esta iniciativa, impulsada en coordinación con los actores locales, permite el aprovechamiento sustentable de cuero y carne de lagarto, fortaleciendo las estructuras organizativas locales, mejorando las capacidades en el manejo de la especie y los procesos de comercialización, logrando mejorar los ingresos económicos para más de 800 familias de comunidades indígenas y campesinas<sup>30</sup>. Sin embargo, esta es la única especie de fauna silvestre en Moxos cuyo aprovechamiento comercial se encuentra regulado, aunque existen algunas iniciativas de reglamentación y varios programas a escala local de repoblación de dos especies de tortugas acuáticas –la peta de agua (*Podocnemis unifilis*) y la tataruga (*P. expansa*)– a través de playas madre que necesitan articularse en proyectos a escala regional o nacional (GTLM, 2022). En este caso, la gobernación del Beni tiene la oportunidad, y el deber, de convertirse en articulador para potenciar estos programas y garantizar que contribuyan a la conservación de la fauna silvestre.

Respecto a la problemática de tráfico de especies, en el Beni (al igual que en Santa Cruz y Pando), existe una alta demanda de derivados de fauna silvestre para consumo y su empleo como mascotas. Además, la ubicación geográfica de estos departamentos, en la ecorregión amazónica con una gran biodiversidad, los convierte, junto con el norte de La Paz, en los principales lugares de sustracción de fauna silvestre<sup>31</sup>.

El GAD del Beni trata de combatir el tráfico de fauna silvestre y sus derivados a través de cuatro puestos de control ubicados en lugares estratégicos de ingreso a Trinidad. Sin embargo, el control no es constante y depende de la disponibilidad de personal. Por otra parte, los productos comestibles decomisados deberían ser entregados al Servicio Departamental de Gestión Social para su distribución en los diferentes centros de acogida. Empero, según información proporcionada en entrevistas, los decomisos no se documentan y no derivan en acciones legales de ninguna naturaleza. Los rescates de fauna silvestre normalmente se realizan en atención a denuncias, y se recurre al apoyo de diferentes instituciones para la atención veterinaria, rehabilitación y reinserción o derivación de estos ejemplares. Esto porque el GAD no cuenta con un centro de atención y derivación de tráfico silvestre bajo su administración. Todo ello evidencia la necesidad de ampliar el sistema de monitoreo y control de la biodiversidad a más lugares estratégicos del departamento y hacerlo de manera permanente, formal y organizada.

Al analizar el marco normativo ambiental, hemos revisado las previsiones que adoptan las normas generales (CPE, leyes N° 071, N° 300 y N° 1333) respecto a este componente. Ahora, con carácter más específico, corresponde mencionar normas relevantes específicas relacionadas con el uso y aprovechamiento integral de la fauna silvestre, considerando las características del Beni:

30 MMAyA. 2018. Política y Estrategia Plurinacional de Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad, Estado Plurinacional de Bolivia.

31 Ilícitos contra la vida silvestre, rescatado de [https://siarh.gob.bo/dgbap/biodiversidad/prog\\_ilicitos/#](https://siarh.gob.bo/dgbap/biodiversidad/prog_ilicitos/#) en fecha 10/04/2022.

TABLA 11. **NORMATIVA ESPECÍFICA RELEVANTE SOBRE FAUNA SILVESTRE**

Norma	Fecha	Objeto
D.S. N° 22641	8/11/1990	Declara veda general indefinida para el acoso, captura, acopio y acondicionamiento de animales silvestres y colecta de plantas silvestres y sus productos derivados, como cueros, pieles y otros.
D.S. N° 25458	21/07/1999	Ratifica la veda general e indefinida establecida por D.S. N° 22641 y lo modifica permitiendo el uso sostenible de algunas especies de vida silvestre con base en planes de uso sostenible, estudios e inventarios por grupos taxonómicos, que determinen la factibilidad de su aprovechamiento y los cupos permisibles por períodos de dos años, previa reglamentación aprobada por resolución ministerial.
D.S. N° 3048	11/01/2017	Establece procedimientos administrativos para la protección de la fauna y flora silvestre en el marco de la Convención CITES.
Ley N° 938	3/05/2017	Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables. Regula, fomenta, incentiva y administra el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional, con la finalidad del desarrollo integral y sustentable de la pesca y acuicultura.
D.S. N° 4489	21/04/2021	Protección de la fauna silvestre. Establece prohibiciones e infracciones, así como el respectivo régimen sancionatorio y encarga a las ETA su aplicación.

Fuente: Elaboración propia con base en las normas descritas.

Es en este marco que en Bolivia el comercio de la vida silvestre se encuentra restringido al régimen de veda general e indefinida, por el cual, todas las especies de flora y fauna silvestre están protegidas. Por tanto, el comercio de vida silvestre únicamente es considerado lícito cuando los especímenes se obtienen en el marco de un proceso de aprovechamiento autorizado.

Al haberse asignado en el catálogo competencial a la fauna silvestre como una competencia concurrente, el GAD tiene la facultad reglamentaria y ejecutiva en este tema. Y deberá ejercerlas contemplando lo establecido en la política general de biodiversidad, enmarcándose en el régimen general de biodiversidad. En otras palabras, los aspectos que reglamente y ejecute el GAD deben versar sobre las responsabilidades que se le asignan en las normas emitidas por el NCE, entendiéndose que estas derivan del ejercicio de su facultad legislativa sobre la competencia concurrente y de sus competencias exclusivas sobre la política y régimen general de biodiversidad, respecto a las cuales ejerce las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

En este sentido, resulta necesario referirnos con mayor detalle al D.S. N° 4489, del 21/04/2021, de protección de la fauna silvestre, cuyo contenido se ha sintetizado muy escuetamente en el cuadro anterior. Esta norma establece como acciones obligatorias para el Estado el rescate de animales silvestres vivos de actividades y establecimientos que incumplan las previsiones del D.S. N° 4489, así como el control y monitoreo de actividades relacionadas con la fauna silvestre (Art. 4). Prohíbe expresamente la caza deportiva, el comercio de especímenes silvestres en contravención a las disposiciones sanitarias, de aprovechamiento, manejo y bienestar animal; la tenencia de animales silvestres como mascotas; la promoción y ejecución de peleas de especies silvestres, así como las actividades de entretenimiento que afecten a la fauna (Art. 5).

Paralelamente, el funcionamiento de centros de custodia de fauna silvestre se declara como prioritario para la gestión de la biodiversidad (Art. 8). Y se establecen responsabilidades para la sociedad civil (Art. 9), tales como defender, respetar y asumir prácticas y hábitos que promuevan el respeto a la fauna silvestre; así como denunciar ante la Policía Boliviana, el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas o instancias pertinentes de las ETA el conocimiento de hechos que podrían contravenir la normativa de protección a la fauna silvestre. A cuyo efecto faculta a las FFAA para el rescate de los especímenes involucrados y conducir a los posibles responsables del hecho ante la Policía Boliviana, Ministerio Público o autoridades competentes.



Si bien se encarga al MMAyA la tarea de promover la participación de las ETA en la gestión de la biodiversidad (Art. 7), a estas últimas se les se asigna la responsabilidad de asumir el conocimiento, sustanciación y resolución de los hechos vinculados con las infracciones administrativas previstas en el Art. 10 de la misma norma, excepto cuando tengan un alcance nacional que trascienda las competencias y jurisdicción de las ETA, en cuyo caso el responsable será el MMAyA (Art. 12). Para tal fin se aplicará el procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 2341, del 23/04/2002) y no (curiosamente) en el establecido en la Ley de Medio Ambiente, cuyos plazos son más breves.

De cualquier manera, sin perjuicio de todo el régimen de infracciones y sanciones establecidos en esta norma, la CPE establece en su Art. 383, que “se sancionará penalmente la tenencia, manejo y tráfico ilegal de especies de la biodiversidad”. A su vez, la Ley de Medio Ambiente, en su Art. 111, prohíbe y sanciona penalmente la posesión y el comercio de animales silvestres dentro del territorio nacional, estableciendo que:

El que incite, promueva, capture y/o comercialice el producto de la cacería, tenencia, acopio, transporte de especies animales y vegetales, o de sus derivados sin autorización o que estén declaradas en veda o reserva, poniendo en riesgo de extinción a las mismas, sufrirá la pena de privación de libertad de hasta dos años perdiendo las especies, las que serán devueltas a su hábitat natural, si fuere aconsejable.

Todo ello conlleva responsabilidades y deberes propios para el GAD, principalmente el de constituirse en denunciante ante delitos contra la fauna silvestre e impulsar adecuadamente los procesos penales correspondientes hasta su conclusión.

Todo lo descrito, implica la imperiosa necesidad para el Gobierno Departamental del Beni de reglamentar el D.S. N° 4489, del 21/04/2021, así como todos los aspectos concernientes a sus atribuciones y competencias en relación a la fauna silvestre, definiendo la operativización de las responsabilidades asignadas para proteger y contribuir a la protección de la fauna silvestre en el departamento. Debiendo además planificar y definir las estrategias necesarias para asumir acciones más contundentes en beneficio de la fauna silvestre, mediante el control, fiscalización y sanción de actividades ilícitas, constituyéndose como denunciante en delitos contra la fauna silvestre. Para tal efecto deberá desarrollar mecanismos de coordinación con el Gobierno Nacional, municipalidades, pueblos indígenas y comunidades locales; desarrollando actividades de prevención, educación y sensibilización sobre el tema (comenzando desde sus mismos funcionarios) y trabajando en la promoción, apoyo y coordinación para la implementación y adecuado funcionamiento de centros de custodia en su jurisdicción.

Además de la competencia de “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental”, para el ejercicio del NCE con las ETA, se tiene como competencia concurrente asignada la “agricultura, ganadería, caza y pesca” (CPE, Art. 299 par. II num. 16). Actividades que si bien corresponden al sector de desarrollo productivo, se relacionan estrechamente con el medio ambiente, específicamente en el componente de biodiversidad. Considerando la interdependencia entre ambos sectores, surge la necesidad de armonizar el uso de la biodiversidad para el desarrollo productivo, a fin de garantizar su capacidad de regeneración y, con ello, la continuidad de los servicios ecosistémicos que presta la biodiversidad y su contribución al desarrollo productivo. En consecuencia, corresponde a la SMARN involucrarse, participar y lograr incidencia ambiental en las políticas, planes, programas y proyectos departamentales que se formulen, aprueben y ejecuten para la agricultura, ganadería, caza y pesca desde la Secretaria-

ria Departamental de Desarrollo Productivo y Economía Plural<sup>32</sup>; responsabilidad que adquiere aún mayor importancia con las disposiciones del PLUS 2019 que facilitan la ampliación de la frontera agrícola.

### 6.3 Bosques y Recursos Forestales

Tal como sucede con los demás componentes de la gestión ambiental analizados, la CPE asigna la política forestal y el régimen general de recursos forestales y bosques como competencias de carácter exclusivo del NCE. Según las características de este tipo de competencias, esto implica que al NCE le corresponde desarrollar la política y el régimen mencionados a través de una o varias leyes. Y en ejercicio de sus facultades, podrá reglamentar y ejecutar lo que establezcan dichas normas.

Por otra parte, la CPE establece como competencia concurrente del NCE y de las ETA la conservación de suelos, recursos forestales y bosques. La aplicación de esta competencia estará determinada por la legislación emitida al respecto por el NCE como titular de la facultad legislativa. Y con base en dicha legislación, se ejercerán las facultades reglamentaria y ejecutiva. La LMAD, al desarrollar esta competencia, asigna a los GAD y a los GAM la responsabilidad de ejecutar la política general de conservación y protección de recursos forestales y bosques; pero establece que las municipalidades deberán coordinar esta competencia con la gobernación correspondiente.

La Agenda Patriótica 2025, en su Pilar 6 (Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista), se plantea como una meta que “Los bosques ya no son tierras ociosas para la agricultura, son escenarios integrales de producción y transformación de alimentos, recursos de biodiversidad y medicinas”. Y en el Pilar 9 (Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra) refiere entre las metas formuladas que “(...) todas las actividades de exploración, explotación, transformación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables se realizan en el marco del respeto y complementariedad con los derechos de la Madre Tierra, conociendo y respetando los límites de regeneración de sus componentes”; a tiempo de recalcar que “(...) no sufrimos por la escasez de agua y tenemos capacidades para prevenir los riesgos que son causados por el cambio climático y los desastres naturales”.

Esta forma de ver a los recursos naturales en general y a los bosques en particular implica, para el Estado, la necesidad de formular estrategias de desarrollo que promuevan la producción diversificada y el aprovechamiento integral de las áreas forestales, y evitar al mismo tiempo la destrucción de los bosques, en reconocimiento del rol primordial que cumplen para la mitigación de los efectos del cambio climático. En este marco, el Estado debe promover la gestión integral y sustentable de los bosques, entendiendo que esta estaría “(...) orientada a reestructurar el sector forestal y garantizar actividades productivas de manejo de recursos maderables y no maderables ordenadas y reguladas, minimizando el cambio de uso del suelo y encarando de manera decisiva la deforestación ilegal en el país” (MMAyA, 2018).

La Política y Estrategia Plurinacional de Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad (MMAyA, 2018) contempla a los bosques como uno de los componentes de la biodiversidad, como parte de la flora silvestre. Si bien no se cuenta con un documento específico de política forestal vigente en el país, entendiendo el concepto de política en su más amplio sentido, esta estaría establecida a través de las diferentes normas vigentes relacionadas directa o indirectamente con la materia.

32 Respecto a la pesca, se encuentra en vigencia la Ley N° 938 de 3/05/2017, que asigna la responsabilidad al GAD de establecer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para desarrollar las actividades de pesca y acuicultura.

TABLA 12. **NORMATIVA ESPECÍFICA RELEVANTE  
SOBRE BOSQUES Y RECURSOS FORESTALES**

Norma	Fecha	Objeto
Ley N° 1700	12/07/1996	Ley Forestal: norma la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país.
D.S. N° 26075	16/02/2001	Declara 41.235.487 hectáreas como tierras de producción forestal permanente. Su Art. 5 establece que en Santa Cruz se permite el desmonte en tierras privadas sujeto a la aprobación de los planes de Ordenamiento Predial y de Desmonte. En Santa Cruz también se permiten las quemas de acuerdo al Reglamento Especial de Desmonte y Quemadas Controladas (R.M.131/97 de 9/07/97), en las áreas clasificadas por el PLUS que así lo permitan.
D.S. N° 071	9/04/2009	Crea la ABT como encargada de controlar, supervisar y regular los sectores forestal y agrario en el país.
D.S. N° 443	10/03/2010	Crea el Programa Nacional de Forestación y Reforestación (PNFR) y establece las condiciones para su implementación.
Ley N° 144	26/06/2011	Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: Establece las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales.
Ley N° 337 <sup>33</sup>	11/01/2013	Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques: Establece un régimen excepcional para el tratamiento de predios que hayan realizado desmontes sin autorización entre el 12/07/1996 y el 31/12/2011, y cuyos beneficiarios se acojan al Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, que tiene carácter de interés nacional y utilidad pública.
Ley N° 741	29/09/2015	Autoriza el desmonte de hasta 20 hectáreas en pequeñas propiedades, propiedades comunitarias o colectivas en proceso de saneamiento o tituladas, y asentamientos humanos legalmente establecidos con resolución de autorización, para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias con sistemas productivos integrales y sustentables en armonía con la Madre Tierra, protegiendo las funciones ambientales.
D.S. N° 2912	27/09/2016	Declara de carácter estratégico y de prioridad nacional el PNFR, y aprueba la Estrategia Nacional de Implementación de dicho programa entre 2016- 2030.
D.S. N° 2913	27/09/2016	Autoriza la construcción de un fideicomiso para la otorgación de créditos al sector productivo forestal.
D.S. N° 2914	27/09/2016	Crea el Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y Degradación de Bosques.
D.S. N° 2915	27/09/2016	Implementa el Programa centros de Servicios Productivos de Madera.
D.S. N° 2916	27/09/2016	Aprueba el Estatuto del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal – FONABOSQUE.
D.S. N° 4334	16/09/2020	Modifica el Art. 5 del D.S. N° 26075, estableciendo que el desmonte en Santa Cruz y Beni en las áreas clasificadas por el PLUS que así lo permitan, estará sujeto a los instrumentos de gestión y ejecución, aprobados por la ABT, de acuerdo con reglamentación específica.

Fuente: Elaboración propia con base en las normas descritas.

Podemos ver que, por un lado, se tienen normas que facilitan, legalizan y promueven (directa o indirectamente) la expansión de la frontera agropecuaria, particularmente en el Beni, con la modificación del D.S. N° 26075; pero también leyes que buscan establecer mecanismos de monitoreo, seguimiento y control para promover la diversificación de la producción agropecuaria de manera sustentable, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. El desafío está en lograr la implementación eficaz y eficiente de estos mecanismos, considerando que las escasas capacidades institucionales para el control y fiscalización han sido siempre una de las mayores debilidades para la aplicación del Régimen Forestal y Ambiental en general.

En todo caso, la Ley Forestal de 1996 continúa siendo la principal norma reguladora del componente de recursos forestales y bosques, por lo que las responsabilidades asignadas por esta ley y las demás incluidas en el cuadro precedente determinan

33 Esta Ley fue reglamentada por D.S. N° 1578 de 7/05/2013 y modificada consecutivamente por las Leyes N° 502 de 26/02/2014, N° 739 de 29/09/2015 y N° 952 de 23/05/2017, esencialmente a fin de ampliar el plazo para acogerse al programa.

los ámbitos y lineamientos para el ejercicio de parte de los GAD (otrora prefecturas) de la competencia concurrente de conservación de recursos forestales y bosques, así como la aplicación de sus facultades reglamentaria y ejecutiva al respecto.

La Ley Forestal establece la participación de los gobiernos departamentales como apoyo al Régimen Forestal de la Nación, al igual que los GAM (Art. 19), asignando a los GAD atribuciones (Art. 24) para formular y ejecutar planes de desarrollo forestal departamental, así como programas y proyectos de inversión pública en investigación y extensión técnico-científica en el campo forestal y de la agroforestería, en rehabilitación de cuencas y tierras forestales, forestación y reforestación, conservación y preservación del medio ambiente, con participación de los gobiernos municipales.

Según establece el D.S. N° 443, la implementación del PNFR debe ser coordinada por el MMAyA con los GAD y GAM, pero se limita a lo relacionado con la producción de plantines, dotación de infraestructura para viveros forestales, fortalecimiento de los existentes y apoyo a su operación y mantenimiento. Entre las fuentes de financiamiento del PNFR, también prevé recursos de contribución de contraparte de los GAD. Las responsabilidades para los GAD y GAM en relación a la implementación de este programa se incrementan sustancialmente seis años después, con el D.S. N° 2912, que aprueba la Estrategia Nacional de Implementación del PNFR, encargando a las ETA la ejecución de la Estrategia Nacional de Implementación del PNFR 2016-2030, mediante acciones de forestación y reforestación, contemplando los lineamientos y las metas establecidas en la estrategia para cada nivel de Estado (que son bastante ambiciosas), en el marco de sus PTDI y de forma coordinada y articulada con los diferentes niveles, organizaciones sociales, comunitarias y otros actores. También se les encarga implementar acciones de promoción y difusión de la forestación y reforestación, así como la remisión al Sistema de Información y Monitoreo de Bosques de toda información relacionada con el cumplimiento de las metas en su jurisdicción.

En consecuencia, se asignan a las ETA las responsabilidades de ejecución y financiamiento del programa, para cuyo cumplimiento el PTDI 2016 - 2020 del Beni únicamente previó la forestación o reforestación con árboles de castaña en 15 comunidades campesinas e indígenas de la provincia Vaca Diez, sobre un total de 1.875 hectáreas (muy por debajo de la meta de 10.612 ha en plantaciones de protección ambiental para el GAD del Beni en este periodo<sup>34</sup>), con una programación de Bs 6 millones en total, todo ello a cargo de la Secretaría Departamental de Desarrollo Amazónico. Cabe aclarar que la estrategia también establece otras metas para las comunidades y los predios privados, que deben coordinarse y liderarse por el GAD y los GAM correspondientes, por lo que corresponderá al menos intentar dar cumplimiento a las metas establecidas, identificando áreas a forestar y reforestar en todo el departamento y no solo en el norte amazónico, involucrando a los GAM y a otros actores locales en cada caso.

Por otra parte, el D.S. N° 2914 crea el Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y Degradación de Bosques, con cuatro componentes: monitoreo y control de la deforestación; monitoreo, prevención, control y combate de incendios forestales; manejo integral del fuego; y recuperación de bosques en áreas degradadas. En este marco, se establecen las siguientes responsabilidades que involucran a los GAD:

- La ABT debe coordinar con las ETA, ministerios, Policía, Fuerzas Armadas y organizaciones sociales la realización de actividades de inspección, vigilancia y control territorial de la deforestación ilegal.
- Las ETA deben incluir en su POA presupuesto para la prevención, control y combate de incendios forestales.

34 Estrategia Nacional de Implementación del PNFR 2016 – 2030, Anexo del D.S. N° 2912 de 27/09/2016.

- La Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal (DGGDF), dependiente del VMA (del MMAyA), desarrollará procesos y acciones de prevención y control de incendios forestales en coordinación con el NCE, Fuerzas Armadas y gobiernos subnacionales.
- La DGGDF coordinará con las ETA la conformación de brigadas locales para control y combate de incendios forestales.
- Las ETA, en el marco de sus competencias, vinculadas a la gestión agropecuaria y forestal podrán promover prácticas integrales de manejo del fuego y alternativas al uso del fuego, según corresponda, en el desarrollo de las actividades productivas, también acciones para la recuperación de bosques en áreas degradadas en coordinación con Comunidades y productores locales.

El GAD del Beni cumple con monitorear los focos de calor y remitir la información a los GAM correspondientes para que se realicen las inspecciones y acciones necesarias. En las planificaciones operativas anuales, también se prevé presupuesto en el marco del programa de atención de emergencias por desastres naturales, y se proporciona apoyo a las municipalidades para el control de incendios, aunque con muchas limitantes en cuanto a logística y equipamiento.

Si bien las responsabilidades de coordinación, organización y desarrollo de procesos para las actividades en el marco de este programa (que resulta de gran relevancia dadas las alarmantes superficies afectadas por los incendios en los últimos años, particularmente en el Beni) se asignan a instituciones dependientes del NCE, las ETA tienen un margen de acción relevante sobre todo en lo que respecta a la promoción de prácticas integrales de manejo del fuego y alternativas para su empleo, al desarrollo de actividades productivas y acciones para recuperar bosques en áreas degradadas, que deben asumirse sin esperar la iniciativa del NCE, y en base a la coordinación del GAD con comunidades y productores locales. Según información verbal recabada, desde el GAD se están impulsando iniciativas importantes sin esperar la intervención del NCE, encontrándose ya en curso actividades para elaborar una estrategia departamental de manejo del fuego, bajo el liderazgo del Gobierno Departamental del Beni.

En el marco de la diversificación que se promueve para la producción, cabe resaltar el D.S. N° 4008, del 14/08/2019, que crea el Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Recolección de Cacao y el Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Recolección de Frutos Amazónicos, por la oportunidad que representan para desarrollar estos programas, combinarlos con otras políticas de producción y conservación, y con los diversos programas departamentales y municipales (el GAD cuenta con un programa decenal 2020-2030 de cacao nativo amazónico), para concretar la diversificación de la producción en el departamento sin destruir los bosques.

Finalmente, al tratar el componente forestal y de bosques, es ineludible referirnos a la Amazonía, para cuyo desarrollo regional el GAD del Beni ha constituido la Secretaría Departamental de Desarrollo Amazónico, como instancia específica dentro de su órgano ejecutivo, lo que muestra la gran importancia que tiene la región para el desarrollo y gestión departamental en general, e implica la necesidad de articular acciones desde esta secretaría con las demás encargadas de los distintos temas sectoriales, entre ellas la SMARN en lo que respecta a la gestión ambiental.

#### **6.4 Recursos hídricos - humedales y sitios Ramsar**

La CPE asigna al régimen general de recursos hídricos y sus servicios como competencia exclusiva del nivel central. A su vez, la LMAD señala como competencia exclusiva del NCE el establecimiento, mediante ley, del régimen de recursos hídricos y sus servicios. El cual debe incluir, entre otros aspectos, la regula-

ción de la gestión integral de cuencas, la inversión, los recursos hídricos y sus usos; la definición de políticas del sector; el marco institucional; las condiciones y restricciones para sus usos y servicios en sus diferentes estados; la otorgación y regulación de derechos; la regulación respecto al uso y aprovechamiento; y la institucionalidad que reconoce la participación de las organizaciones sociales en el sector.

Paralelamente, la CPE establece que la protección de cuencas sea competencia concurrente del NCE y de las ETA. A tiempo de distribuir las competencias al respecto, la LMAD asigna a los GAD la competencia de ejecutar la política general de conservación y protección de cuencas.

El análisis de este componente se enfoca en los recursos hídricos como recurso ambiental y no como un servicio (agua potable, alcantarillado, etc.). En el Beni existen ríos de gran relevancia que forman parte de la cuenca Amazónica (ríos Madera, Mamoré y Madre de Dios). Además, alberga tres humedales de importancia internacional declarados sitios Ramsar que abarcan más de 6,6 millones de h, equivalente al 33 % del departamento: Río Yata, Río Blanco y Río Matos. Los sitios Ramsar constituyen la muestra más representativa y significativa del conjunto de humedales del país (MMAyA, 2017).

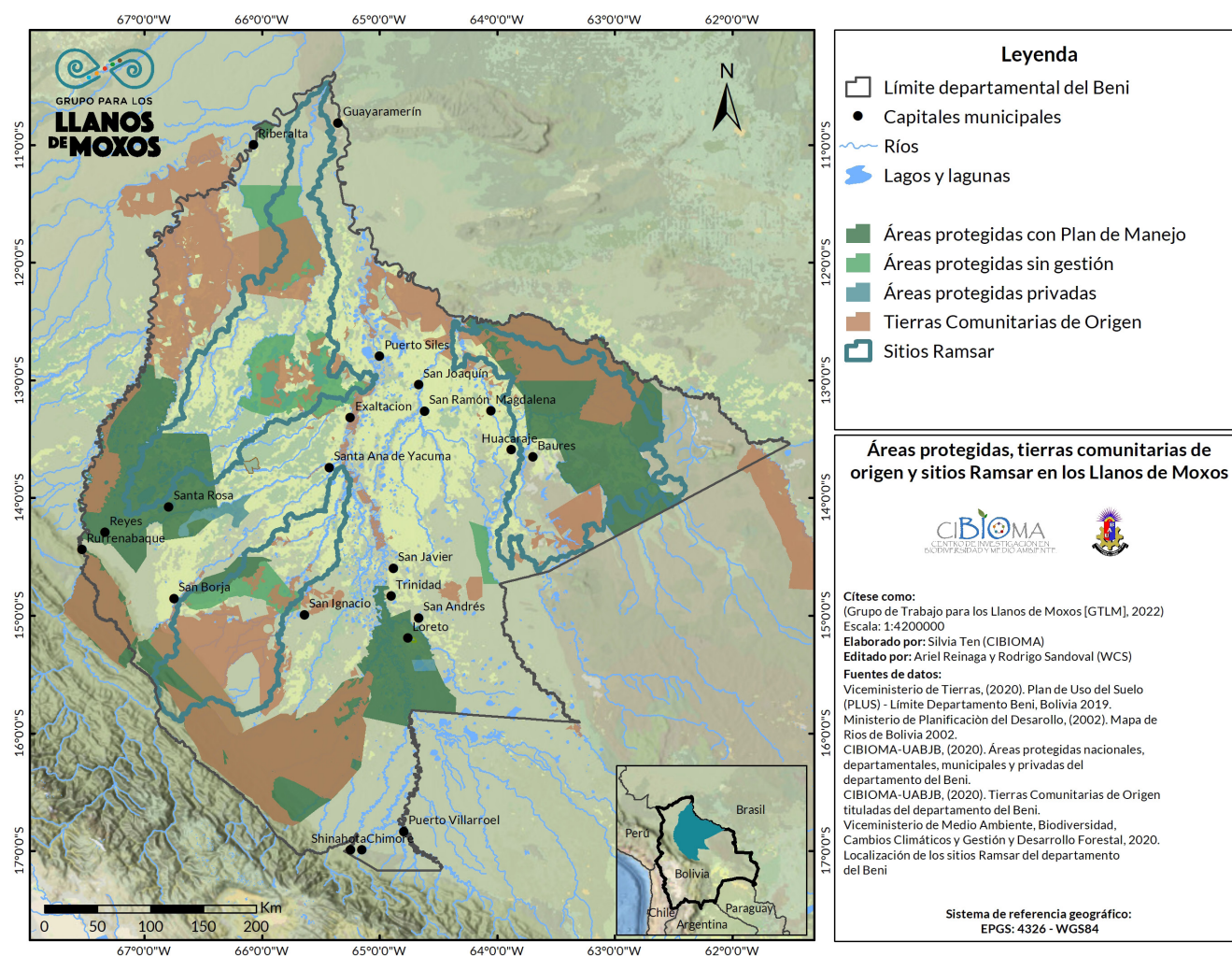
La Estrategia para la Gestión Integral de los Humedales y Sitios Ramsar en Bolivia ha sido formulada en 2017 como un instrumento de aplicación de otras políticas públicas y programas de gobierno existentes (recursos hídricos, biodiversidad, AP, etc.). La premisa principal es que el uso y aprovechamiento de los humedales no debe suponer una reducción de su potencial a largo plazo y debe ser compatible con el mantenimiento de sus funciones ambientales en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

El documento resalta la superposición de humedales con AP, configurándolo como una oportunidad de trabajo conjunto hacia una gestión sustentable, debido al trabajo que ya se viene realizando en manejo de recursos naturales con las poblaciones. Considera también que el tener superpuestas las tierras comunitarias de origen constituye una oportunidad importante, al considerar los conocimientos locales de manejo de recursos naturales que podrían complementar los conocimientos científicos en la temática. Asimismo señala que en los tres sitios Ramsar del Beni existen proyectos de programas a nivel nacional relacionados con el agua como recurso e instituciones de la sociedad civil que actúan en los humedales, trabajando con temáticas relacionadas como la biodiversidad o el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales (estrategia). Finalmente, indica que la belleza escénica de estos lugares puede ser aprovechada para el turismo a diferentes escalas.



Steffen Reichle

MAPA 1. ÁREAS PROTEGIDAS, TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN Y SITIOS RAMSAR EN EL BENI



La Política y Estrategia Plurinacional de Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad hace referencia a los humedales y sitios Ramsar por su alta riqueza en biodiversidad y los considera como ecosistemas estratégicos, al igual que las AP y otros espacios que pudieran constituirse como tales (MMAyA, 2018). Asimismo, plantea como acción priorizada la articulación de ambas estrategias (biodiversidad y sitios Ramsar).

Si bien la aplicación de ambas estrategias puede contribuir a la conservación y gestión integral de estos espacios, no se visibilizan avances significativos al respecto. Con todo ello, se podrían incluir a los sitios Ramsar del Beni como parte del patrimonio natural departamental y asumir la competencia exclusiva para su gestión, con los alcances analizados a detalle en el componente de áreas protegidas. En este apartado se ha resaltado que la mayoría de los espacios declarados como patrimonio natural del Beni son precisamente humedales (arroyos, lagunas); y que también existen AP cuyos valores de conservación se relacionan específicamente con recursos hídricos, por ejemplo, la Zona de Conservación de Cuencas Eva Eva – Mosetenes y los Grandes Lagos Tectónicos de Exaltación; ambas superpuestas a sitios Ramsar.

Cabe resaltar que el PTDI 2016 – 2020 del Beni indica que en el PLUS 2002 la mayoría de los humedales están incluidos en la categoría de uso restringido, y señala textualmente:

Sin embargo, actualmente presenciamos la expansión de la agricultura, con la producción de arroz, hacia áreas que corresponden a dicho ecosistemas. Cabe destacar que a la fecha no existen controles y limitaciones que orienten y reduzcan su impacto ecológico. Los grandes humedales son una singularidad de las llanuras benianas. Presentan un centro de biodiversidad y reproducción de numerosos elementos de la fauna como aves, reptiles y mamíferos, pero pueden ser centros de distribución disyunta y áreas de importantes recursos genéticos forrajeros como arrocillo (*Leersia hexandra*, *Panicum* spp.), cañuela (*Luyóla* spp.). Estas áreas podrían ser parte de una unidad macro de uso sostenible de vida silvestre que incluya todos los humedales de la Amazonía boliviana. Las experiencias en la Reserva de Vida Silvestre Espíritu (Beni) muestran que son compatibles la ganadería y el manejo y conservación de la vida silvestre. Por supuesto que cada humedal debe ser zonificado, delimitando áreas de preservación estricta para garantizar la reproducción de la flora y fauna en peligro (Quiroga y Miranda, 2000). La declaración de sitio Ramsar para el Beni refleja la riqueza del departamento más importante en cuanto a humedales en Bolivia (Quiroga y Miranda, 2000)<sup>35</sup>.

Además de resaltar la importancia de los humedales para el Beni y la necesidad de su gestión integral y sostenible, así como las limitaciones para ello, todo lo mencionado evidencia el inicio de actividades agrícolas hacia los humedales antes de la aprobación del PLUS 2019, lo que representa una amenaza para la conservación de estos espacios y hace necesaria su urgente atención.

### 6.5 Prevención y control ambiental

La CPE establece que la política y el régimen general de medio ambiente son de competencia del NCE, con carácter privativo y exclusivo, respectivamente; lo que, conforme a lo desarrollado por la LMAD, implica también las competencias exclusivas de:

- Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de gestión del medio ambiente.
- Elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental.
- Elaborar, reglamentar y ejecutar los regímenes de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental.

Por otra parte, la CPE les asigna a los GAM la competencia exclusiva de “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente (...)”, permitiéndoles el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva para tales fines. Lo que no sucede con los GAD, puesto que la CPE prevé como competencia concurrente la de “preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente (...) manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental”. Competencia que, conforme a su tipología, deberá ser ejercida por el NCE (facultad legislativa) y las ETA (facultades reglamentaria y ejecutiva). La LMAD distribuye esta competencia asignando al NCE la “Protección del medio ambiente (...) manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental”; y a los GAD y GAM, la competencia de “Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente (...), manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción”.

En este contexto, el NCE, en ejercicio de sus facultades legislativa y reglamentaria respecto a sus competencias de política y régimen general de medio am-

35 Gobernación del Beni. 2017. Plan Territorial de Desarrollo Integral del Beni 2016 – 2021.



biente, define, mediante la Ley N° 1333, su Reglamento General de Gestión Ambiental y su Reglamento de Prevención y Control Ambiental<sup>36</sup>, las atribuciones y responsabilidades de los GAD (que en el caso del Beni se cumplen a través de la SMARN), en su calidad de autoridades ambientales competentes departamentales (AACD) dentro de su jurisdicción. Estas atribuciones y responsabilidades se relacionan principalmente con la categorización y licenciamiento ambiental; seguimiento, fiscalización y control de actividades relacionadas con el medio ambiente, impactos ambientales, instrumentos de regulación de alcance particular y medidas aprobadas; sustanciación, resolución y sanción en primera instancia de infracciones administrativas ambientales.

Así también se insta para la AACD la obligación de organizar centros departamentales de información ambiental, establecer y administrar un sistema departamental de información ambiental, de evaluación de impactos ambientales y control de la calidad ambiental y remitir a la autoridad ambiental competente nacional (AACN) la información para su incorporación en el Sistema Nacional de Información Ambiental, que incluirá todos los informes y documentos de las actividades científicas, trabajos técnicos y de otra índole realizados en el país vinculados con la temática del medio ambiente y recursos naturales.

En la gobernación del Beni existe el interés de realizar y desarrollar las responsabilidades asignadas, mayormente con base en requerimientos puntuales que van surgiendo, y siempre en el marco de sus posibilidades, pues existirían limitaciones por la falta de recursos humanos y logísticos, y últimamente, la inestabilidad del personal. Evidentemente, las actividades que implican el cumplimiento de estas responsabilidades representan gastos, por lo que es necesario que el GAD establezca un mecanismo adecuado para recaudar recursos propios por los servicios en materia de medio ambiente que prestan en su jurisdicción a través de la SMARN. Esto les permitirá financiar el desarrollo de sus funciones, así como el ejercicio de sus atribuciones y competencias asignadas por las normas de manera sostenible, cubriendo al menos parte de los gastos corrientes o de funcionamiento y de inversión necesarios para la implementación y prestación de estos servicios.

Sobre este tema, debe considerarse que la CPE asigna a los GAD como competencia exclusiva la “Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental” (Art. 300, par. I, num. 23). Por tanto, los GAD pueden establecer tasas como una forma de financiamiento, ya que ni el Régimen General de Medio Ambiente ni su legislación o reglamentación establecen limitaciones a los gobiernos departamentales en cuanto a la forma financiar la ejecución de su competencia y el desarrollo de sus atribuciones, funciones, facultades y responsabilidades como AACD.

A su vez, el Art. 11 del Código Tributario Boliviano (Ley N° 2492, del 2/08/2003) define que las tasas “son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades sujetas a normas de derecho público individualizadas en el sujeto pasivo”. Y en el Art. 6 par. I num. 1, establece que “Solo la Ley puede crear, modificar y suprimir tributos, definir el hecho generador de la obligación tributaria; fijar la base imponible y alícuota o el límite máximo y mínimo de la misma; y designar al sujeto pasivo”. En virtud a estas disposiciones, las tasas en cuestión podrán ser creadas y reguladas por el GAD del Beni únicamente mediante ley departamental. Entretanto, los procedimientos para administrar estos recursos deben establecerse mediante la reglamentación de dicha ley. Y todas estas disposiciones deberán ejecutarse mediante los respectivos órganos constitutivos del GAD.

36 Aprobados con D.S. N° 24176 de 8/12/1995 y modificados por D.S. N° 24176 de 8/12/1995, D.S. N° 26705 de 10/7/2002, D.S. N° 28499 de 10/12/2005, D.S. N° 28592 de 17/01/2006 y D.S. N° 3549 de 2/05/2018.

## **7. Identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas**

De todo el análisis competencial y normativo realizado en el presente documento, y considerando las apreciaciones rescatadas en entrevistas, a continuación se detallan las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas respecto a la gestión ambiental del Beni, a cargo de la Secretaría Departamental de Medio Ambiente y Recursos Naturales del GAD.

### **7.1 Fortalezas**

- La diversidad de espacios de relevancia ambiental y cultural identificados en el departamento y declarados bajo diferentes figuras de protección, en muchos casos superpuestos entre sí (áreas protegidas, sitios Ramsar, patrimonio natural, TCO), evidencia el reconocimiento de su importancia y sienta las bases iniciales para su conservación.
- Existe interés de la Asamblea Legislativa Departamental respecto a la temática ambiental; en algunos casos como emergencia de demandas de la población. Con lo cual existe la apertura de trabajar en su desarrollo normativo, además del interés local sobre estos temas.
- Las exitosas iniciativas privadas de conservación en el departamento son un gran ejemplo de interés de los particulares y de las posibilidades de uso adecuado de las tierras en armonía con la naturaleza.
- El GAD empieza a asumir iniciativas importantes sin esperar la intervención del NCE (p. ej. se han iniciado actividades para elaborar una estrategia departamental de manejo del fuego, bajo el liderazgo del Gobierno Departamental del Beni).
- La estructura básica del órgano ejecutivo departamental, además de incluir a la SMARN como encargada del tema ambiental a nivel departamental, contempla a la Secretaría de Desarrollo Amazónico, lo que muestra la gran importancia que tiene esta región para el desarrollo y gestión departamental en general, siendo además de amplia tradición en aprovechamiento forestal no maderable, esencial para la conservación de los bosques.
- Los gobiernos autónomos municipales del Beni muestran cada vez más interés en la protección del medio ambiente, y en muchos casos son beneficiarios y partícipes directos de la ejecución de proyectos y programas ambientales en sus jurisdicciones, lo que fortalece indirectamente la gestión ambiental del departamento.

### **7.2 Oportunidades**

- La formulación del Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) es una oportunidad para evaluar el ejercicio de las competencias del GAD del Beni, activar aquellas que no se han ejercido y coordinar la distribución de responsabilidades con los GAM y NCE. Además, un PTDI que refleje un buen enfoque ambiental y participativo atraerá financiamiento e inversiones para contribuir a mejorar la gestión ambiental por parte del gobierno departamental.
- La Ley Departamental N° 108/2022 abre la posibilidad y regula las formas de concretar alianzas público privadas para proyectos de inversión en el Beni, lo que representa otra oportunidad para inversiones privadas en temas ambientales de interés departamental.

- Las iniciativas privadas de conservación en el departamento son una oportunidad digna de promover con el fin de generar interés en replicar las mismas por parte de otros particulares.
- El interés de la Asamblea Legislativa Departamental en el tema ambiental constituye una oportunidad para promover, desde la SMARN, el desarrollo normativo en beneficio de los diferentes componentes de la gestión ambiental departamental.
- La Ley Departamental de Turismo prevé la coordinación intersectorial y el turismo sostenible, a fin de potenciar alternativas turísticas amigables con el medio ambiente, como el turismo ornitológico, en coordinación entre la SMARN y la Dirección de Turismo (dependiente de la Secretaría Departamental de Desarrollo Productivo y Economía Plural).
- La presencia del Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos (GTLM) puede contribuir a impulsar la conservación y el desarrollo sostenible de la región. Puede constituirse en un aliado clave para superar las debilidades y mejorar la gestión ambiental del GAD del Beni.
- La existencia de programas nacionales para el desarrollo de alternativas de producción diversificada amigables con el medio ambiente (como el Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Recolección de Cacao y el Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Recolección de Frutos Amazónicos), cuyo desarrollo representa una oportunidad para concretar la diversificación de la producción en el departamento sin destruir los bosques, humedales ni la biodiversidad, más aun si se los combina con las políticas de producción y conservación (que apuntan al uso y aprovechamiento sostenible), con programas departamentales similares (el GAD cuenta con un programa decenal 2020-2030 de cacao nativo amazónico) y programas municipales que pudieran existir o formularse a futuro.

### 7.3 Debilidades

- Si bien existen varios espacios naturales declarados bajo diferentes figuras de protección (áreas protegidas, sitios Ramsar, patrimonio natural), en muy pocos de ellos se ha implementado mecanismos de gestión. A nivel departamental solo un área protegida cuenta con plan de manejo y personal de protección.
- La iniciativa legislativa del órgano ejecutivo departamental en materia ambiental es prácticamente nula. Las pocas propuestas y proyectos de ley en tema ambiental surgen de demandas de la población, canalizadas a través de sus asambleístas departamentales. Tampoco se promueve desde la SMARN, como instancia especializada en el tema, el desarrollo normativo ambiental a nivel de reglamentos. Con todo ello, se incurre en el no ejercicio de las facultades legislativa y reglamentaria que implican las competencias asignadas al GAD.
- La estructura interna de la SMARN no responde totalmente a sus competencias. No contempla todas las áreas competenciales que deberían atender (recursos hídricos y patrimonio natural) y, por lo contrario, incluye un componente sobre el que no tienen competencias asignadas (áreas protegidas), con lo que cualquier determinación que se asuma al respecto podría estar viciada de nulidad por incompetencia.
- Muchas de las acciones de la SMARN no son planificadas, responden a necesidades y demandas que surgen en el momento, lo que ocasiona que tengan poco impacto o se muestren desorganizadas en su ejecución, haciendo visible su debilidad y menoscabando la confianza y credibilidad de la población en la gestión ambiental departamental.

- Los recursos asignados para la gestión ambiental son insuficientes para el desarrollo de sus competencias, y no cuentan con mecanismos establecidos para generar recursos por los servicios que prestan en materia ambiental.
- Las actividades de control y fiscalización son dispersas, y en muchos casos se ven limitadas por la falta de disponibilidad de personal y logística; lo que, unido al hecho de que para obtener apoyo legal deben recurrir a la Secretaría de Justicia, repercute en una escasa o nula iniciación de acciones legales ante infracciones y delitos ambientales.

#### **7.4 Amenazas**

- Las políticas y planes nacionales y departamentales que promueven la expansión de la frontera agropecuaria, junto con la poca capacidad de control para garantizar que estas acciones sean sostenibles, pueden derivar en serios daños ambientales y hacer más vulnerable al departamento ante los efectos del cambio climático.
- Tal parece que en el GAD y en la misma SMARN están convencidos de que el potenciamiento del sector arrocero constituye la mejor alternativa para el desarrollo departamental, lo que podría debilitar a otras alternativas de desarrollo más amigables con la naturaleza y que requieren menor control.
- Los recortes de presupuesto planificados para la gestión ambiental amenazan con continuar de manera progresiva, lo que incidirá negativamente en el desarrollo de las competencias y responsabilidades asignadas.
- El Gobierno Nacional y los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva sobre las áreas protegidas de interés nacional y municipal, respectivamente; mientras que los gobiernos departamentales no tienen ninguna competencia respecto a las AP de interés departamental. Con lo cual, las acciones del GAD del Beni en relación a las áreas protegidas pueden ser objeto de nulidad, en aplicación del Art. 122 de la CPE, que dispone que son nulos los actos de las personas que usurpan funciones que no les competen.
- Las sinergias que se logran con instituciones académicas, científicas y organizaciones no gubernamentales son de gran importancia y apoyo para el desarrollo de las competencias de la SMARN, pero se ven debilitadas con los cambios de autoridades y de personal; inestabilidad que constituye una amenaza para el apoyo externo que se podría conseguir, sobre todo cuando no se valoran los avances obtenidos ni las sinergias logradas con anterioridad.

### **8. Propuestas**

Para finalizar, se resumen las propuestas concretas que ya se han formulado a lo largo del presente documento, cuya ejecución sin duda aportaría a mejorar la gestión ambiental y de los recursos naturales en el departamento, además de contribuir a superar las debilidades, enfrentar las amenazas, alcanzar un ejercicio más adecuado de las competencias asignadas en materia de medio ambiente y a mejorar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente en cuanto a los componentes analizados; responsabilidades que encara el GAD del Beni a través de la SMARN.

- Considerando que no se han asignado competencias de ningún tipo a los gobiernos departamentales sobre las áreas protegidas en su jurisdicción, existen alternativas para gestionar la asignación, delegación o transferencia de

competencias del NCE al GAD respecto a las áreas protegidas de interés departamental; siendo la más aconsejable la asignación, por su amplitud en las facultades que comprende. Sin embargo, los resultados de cualquier gestión al respecto dependerán de la voluntad del NCE. Por ello, resulta altamente recomendable la alternativa de gestionar estos espacios naturales bajo la figura de patrimonio natural departamental, para lo cual, el GAD tiene ya asignada la competencia exclusiva, sin necesidad de ningún trámite.

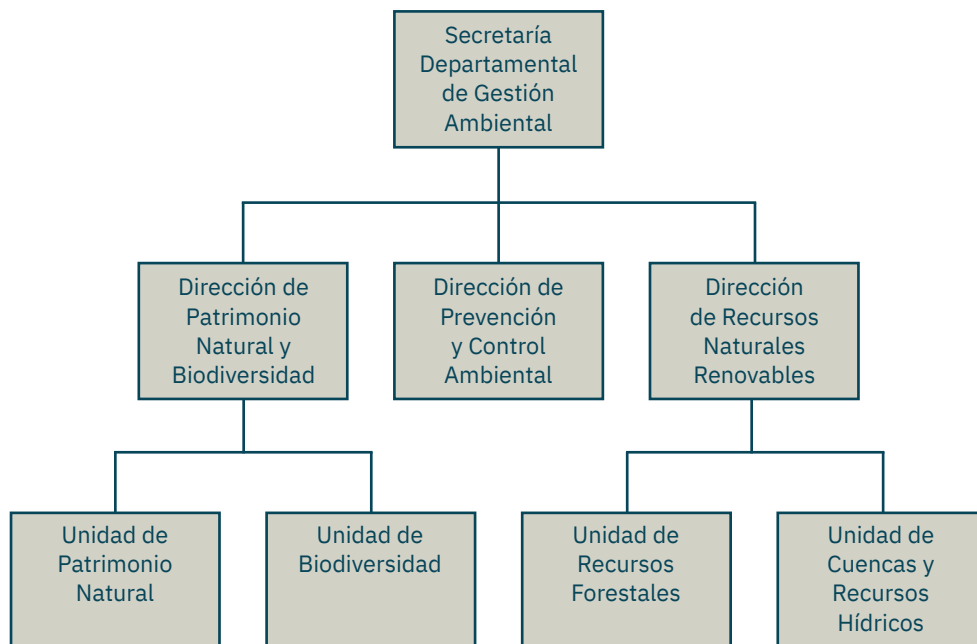
Como parte del patrimonio natural departamental también pueden incorporarse especies de vida silvestre (como las que ya se tienen declaradas) y otros elementos naturales y áreas de interés ambiental o departamental como los sitios Ramsar, AP nacionales y municipales, reservas privadas de patrimonio natural y otros espacios privados de conservación que no tengan declaración formal; delimitando claramente el rol del GAD en cada caso.

Para viabilizar esta propuesta, hace falta desarrollar una Ley Departamental de Patrimonio Natural (cuyo contenido mínimo se incluye en anexos) que disponga la creación del Sistema Departamental de Patrimonio Natural; considerando a todos los elementos que lo conforman como interconectados e interdependientes entre sí; y que regule los aspectos inherentes a su gestión. Implicará también incluir directrices generales de uso en el PLUS, para que se consideren las reglas en las áreas de patrimonio natural; tópico que probablemente sea el más complicado de incorporar.

Está de más recalcar que el desarrollo de esta y de cualquier otra ley debe ir respaldado con la correspondiente participación e involucramiento social.

- Con el fin de que tanto la denominación como la estructura interna de la SMARN respondan a las competencias asignadas al GAD por las normas vigentes en materia ambiental, se plantea cambiar su denominación a “Secretaría Departamental de Gestión Ambiental”, entendiendo el amplio alcance de la gestión ambiental que se ha explicado en el presente documento. También se propone sustituir la Unidad de Áreas Protegidas por la Unidad de Patrimonio Natural, e incluir una Unidad de Cuencas y Recursos Hídricos, a fin de desarrollar las competencias exclusiva y concurrente que se tienen sobre dichas materias, respectivamente. De la misma manera, por la gran cantidad de unidades, sería prudente contar con más de una dirección bajo dependencia de la nueva secretaría, a fin de garantizar un mejor control interno. Todas estas instancias deberían estar a cargo de profesionales idóneos, especializados y debidamente calificados. Con todo ello, la estructura propuesta sería la siguiente:

FIGURA 2. ESTRUCTURA PROPUESTA PARA LA SECRETARÍA DEPARTAMENTAL



- Es necesario y recomendable que la SMARN promueva la generación de mecanismos para el financiamiento de los servicios que presta a la población en materia ambiental, por lo que se propone elaborar y aprobar una Ley Departamental de Establecimiento de Tasas por Servicios en Materia Ambiental (cuyo contenido mínimo se incluye en anexos). Norma que deberá trabajarse en coordinación con la Secretaría Departamental de Administración y Finanzas en cuanto a los parámetros a considerar para el establecimiento de los montos a cobrar por cada concepto.
- Con el fin de promover un mayor impacto, debe dotarse de carácter estratégico y planificado a las actividades que desarrolla la SMARN. Para ello, se propone elaborar un plan estratégico ambiental departamental que defina (en el marco de las políticas departamentales, lineamientos y metas que se incorporen en el PTDI) las principales acciones para alcanzar tanto los objetivos de la gestión ambiental departamental como el adecuado ejercicio de las competencias y responsabilidades asignadas por el régimen autonómico, contemplando mínimamente los componentes descritos en el presente documento.
- Es imprescindible que la SMARN asuma el desafío de involucrarse, participar y lograr incidencia ambiental en el establecimiento de políticas departamentales en favor del medio ambiente. Participando en el proceso de elaboración del PTDI, en la definición de sus lineamientos estratégicos y metas, y en las políticas departamentales que en el marco de su competencia concurrente sobre agricultura, ganadería, caza y pesca se formulen, aprueben y ejecuten desde la Secretaría Departamental de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- El GAD debe asumir el liderazgo para la protección de la fauna silvestre en su jurisdicción. Para lo cual, en ejercicio de su competencia concurrente, le corresponde reglamentar la protección de la fauna silvestre, promoviendo su gestión integral y sustentable (programas como el que se desarrolla para el aprovechamiento del lagarto), considerando los saberes de los pueblos indígenas y contemplando la generación de mecanismos de coordinación con el NCE

y las municipalidades. Asimismo, debe impulsar el desarrollo de actividades de prevención, educación, sensibilización, control y sanción; promoviendo la implementación de centros de custodia, aprovechando y generando el interés del sector privado mediante incentivos y otros mecanismos. En tal sentido, debe implementar centros de atención y derivación bajo su administración, ampliando y mejorando el sistema de monitoreo y control de la biodiversidad a más lugares estratégicos del departamento, de tal manera que funcione de manera permanente, formal y organizada (el contenido mínimo para el reglamento propuesto se incluye en anexos).

- Es imprescindible que el GAD se constituya en denunciante ante delitos contra la fauna silvestre. La falta de apoyo legal directo y dependiente de la SMARN no le exime de cumplir sus deberes. Por lo que, en caso de que esta secretaría no cuente con personal legal especializado en medio ambiente, se deberá brindar capacitación ambiental a los abogados de la Secretaría de Justicia. Para ello se puede requerir el apoyo de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del VMA, del MMAyA.



Caimán negro - Asociación Armonía

# Referencias bibliográficas

- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras. *Resolución Administrativa RD-ABT-DDBE-POP-479-2020* del 6/11/2020, aprobación del Plan de Ordenamiento Predial de la Reserva Privada de Patrimonio Natural Barba Azul.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. (2021). *El Beni y la expansión de la agroindustria en la Amazonía boliviana*. La Paz, Bolivia.
- Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. (2020). *Análisis Socioambiental del Plan de Uso de Suelo (PLUS) 2019 en Territorios Indígenas del Departamento del Beni*.
- Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. (2020). *El nuevo PLUS del Beni excluye a los actores y sus diversas visiones de desarrollo y atenta contra la Amazonía boliviana*.
- Constitución Política del Estado. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.
- Decreto Supremo N° 24781, Reglamento General de Áreas Protegidas. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 1997.
- Decreto Supremo N° 4489 de protección de la fauna silvestre. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2021.
- Gobierno Autónomo Departamental del Beni. (2018). Ley Departamental N° 79.
- Gobierno Autónomo Departamental del Beni. (2019). Ley Departamental N° 093. Plan de Uso de Suelos (PLUS) del Departamento del Beni.
- Gobierno Autónomo Departamental del Beni. (2020). Ley Departamental N° 99.
- Gobierno Autónomo Departamental del Beni. (2022). Ley Departamental N° 108.
- Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos. (2022). Programa de Conservación y Desarrollo Sostenible de los Llanos de Moxos.
- Ley N° 1333. Ley de Medio Ambiente. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. 1992.
- Ley N° 1700, Ley Forestal. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. 1996.
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2010.
- Ley N° 071, Ley de Derechos de la Madre Tierra. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2010.
- Ley N° 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2012.
- Ley N° 650 Agenda Patriótica del Bicentenario 2025. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2015.
- Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2016.
- Ley N° 938, Ley de pesca y acuicultura sustentables. Publicada en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2017.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2017). *Estrategia para la Gestión Integral de los Humedales y Sitios Ramsar en Bolivia*.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2018). *Política y Estrategia Plurinacional de Gestión Integral y Sustentable de la Biodiversidad*. Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2021). Compendio Normativo de Gestión Ambiental. Reglamento General de Gestión Ambiental y Reglamento de Prevención y Control Ambiental.
- Plan Territorial de Desarrollo Integral del Beni 2016 – 2021. Publicado en *La Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2017.
- Prefectura del Beni. (1998 y 1999). Resoluciones Prefecturales N° 131/98 y N° 128/99 creación del Santuario de Vida Silvestre Chuchini.
- Prefectura del Beni. (2005). Plan Estratégico para la Implementación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.
- Prefectura del Beni. (2005). Resolución Prefectural N° 79/05, creación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.
- Prefectura del Beni. (2007). Resolución Prefectural N° 140/07, atribuciones de la Unidad Desconcentrada de Áreas Protegidas.
- Tribunal Constitucional Plurinacional. (2013). Declaración Constitucional Plurinacional N° 0008/2013.
- Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012a). Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1714/2012.
- Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012b). Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012.



## Contenido mínimo de las normas propuestas

### Ley de Promoción y Conservación del Patrimonio Natural del Departamento del Beni

- Disposiciones generales (objeto, marco legal, ámbito de aplicación, finalidades, principios, definiciones, conformación del patrimonio natural departamental, limitaciones legales).
- Integración y articulación a nivel intergubernativo e intersectorial (integración de la conservación del patrimonio natural a la planificación para el desarrollo departamental, integración de la conservación del patrimonio natural a los sectores productivos).
- Sistema departamental de promoción y conservación del patrimonio natural (creación, conformación, tipología del patrimonio natural departamental, regulaciones para la intervención del GAD en cada tipo de patrimonio natural, difusión y educación ambiental).
- Régimen específico para los espacios de conservación del patrimonio natural (criterios para su creación o declaración, limitaciones de uso y aprovechamiento, categorías de manejo, modalidades de gestión, instrumentos de gestión).
- Especies de vida silvestre y recursos genéticos parte del patrimonio natural departamental (declaratoria, medidas de conservación).
- Marco institucional y competencial (GAD del Beni, atribuciones del gobernador, atribuciones de la SMARN, atribuciones de la dirección de gestión ambiental y biodiversidad, atribuciones de la unidad de patrimonio natural, atribuciones de los responsables de espacios de conservación del patrimonio natural departamental, atribuciones del cuerpo de protección).
- Régimen económico y financiero (fuentes de financiamiento, inversión pública, tasas y contribuciones especiales).
- Régimen de protección y vigilancia (inspección y vigilancia, infracciones y sanciones, medidas precautorias).

### Ley Departamental de Tasas por Servicios de Prevención y Control Ambiental

- Disposiciones generales (objeto, marco legal, ámbito de aplicación).
- Tasas departamentales por servicios de prevención y control ambiental (establecimiento de tasas, hecho generador y alícuota, actualización y creación de nuevas tasas).
- Sujetos, pago y exenciones (sujeto activo, sujeto pasivo, forma de pago, incumplimiento, exenciones, destino de los fondos recaudados).
- Anexo: tasas departamentales por servicios de prevención y control ambiental.

### Reglamento Departamental de Protección de la Fauna Silvestre (Decreto Departamental)

- Disposiciones generales (objeto, marco legal, ámbito de aplicación).
- Marco institucional (responsabilidades del GAD de acuerdo con el marco normativo nacional, mecanismos y alcances de coordinación intersectorial, intergubernativa e interinstitucional).
- Manejo integral de fauna silvestre en el Beni (promoción y ejecución de programas y proyectos de educación, concientización, investigación y gestión para la preservación, conservación, protección, gestión y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre, rescate de saberes de los pueblos indígenas).
- Custodia responsable de fauna silvestre en el Beni (evaluación, cuantificación y monitoreo de la fauna silvestre en cautiverio existente en la jurisdicción en coordinación con los GAM, centros de custodia de fauna silvestre, priorización de su establecimiento por el GAD, promoción e incentivos para su establecimiento por el gobierno municipal y particulares, mecanismos de apoyo, supervisión y fiscalización del cuidado y manejo de fauna silvestre en dichos centros, autorización de transporte y transferencia de animales silvestres entre centros que operan dentro la jurisdicción del GAD, recepción y derivación de animales silvestres decomisados o entregados voluntariamente, informes a la autoridad ambiental competente nacional).
- Ilícitos contra la fauna silvestre (actividades de difusión y prevención, mecanismos de monitoreo y control, implementación del régimen sancionatorio, parámetros para el establecimiento de sanciones, obligación de constituirse en denunciante e impulsar procesos administrativos y judiciales).

# Lista de mapas, figuras, gráficos y tablas

Tabla 1.	Principales convenios internacionales ratificados por Bolivia – sector medio ambiente	9
Tabla 2.	Tipología competencial – CPE	18
Tabla 3.	Competencias privativas y exclusivas del NCE, según la CPE	19
Tabla 4.	LMAD – Desarrollo de competencias privativas y exclusivas del NCE	20
Tabla 5.	Competencias exclusivas de los GAM sector medio ambiente	22
Tabla 6.	Competencias concurrentes sector medio ambiente	23
Tabla 7.	Leyes departamentales promulgadas sector medio ambiente	27
Tabla 8.	Plan de Uso de Suelos (PLUS) del departamento del Beni	29
Tabla 9.	Competencias específicas sobre AP	34
Tabla 10.	Estrategia para la gestión integral y sustentable de la biodiversidad	36
Tabla 11.	Normativa específica relevante sobre fauna silvestre	38
Tabla 12.	Normativa específica relevante sobre bosques y recursos forestales	41
Figura 1.	Estructura interna de la Secretaría Departamental de Medio Ambiente y Recursos Naturales	26
Figura 2.	Estructura propuesta para la Secretaría Departamental	52
Mapa 1.	Áreas protegidas, tierras comunitarias de origen y sitios Ramsar en el Beni	45







GRUPO PARA LOS  
**LLANOS  
DE MOXOS**



GORDON AND BETTY  
**MOORE**  
FOUNDATION



**CIBIOMA**  
CENTRO DE INVESTIGACION EN  
BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE



**FALNA**AGUA



**Stanford**  
University

UNIVERSITÄT **BONN**

Abteilung   
für Altamerikanistik