



**Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura**

**FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES EN LOS PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Proyecto GCP/RLA/195/BRA

**Diagnóstico nacional de política agroambiental del Paraguay**



**FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES EN LOS PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Proyecto GCP/RLA/195/BRA

**Diagnóstico nacional de política agroambiental del Paraguay**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Asunción, 2016

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org)

## ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....	v
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	2
CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL.....	5
CAPÍTULO IV. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROAMBIENTAL.....	8
4.1 Marco General .....	8
4.2 Marco Institucional y Legal .....	8
CAPÍTULO V. POLÍTICAS Y PLANES ESTRATÉGICOS NACIONALES .....	20
5.1 Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014-2030 (PND 2030). Aspectos Agroambientales.....	20
5.2 Marco Estratégico Agrario .....	22
5.3 Plan Estratégico Institucional (PEI) del MAG 2014-2018.....	25
5.4 Política Ambiental Nacional (PAN).....	26
5.5 Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Protección de la Biodiversidad (ENPAB)..	26
5.6 Política Nacional de Cambio Climático .....	27
CAPÍTULO VI. EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PLANES ESTRATÉGICOS AGROAMBIENTALES.....	29
6.1 Instrumentos de Política Sectorial.....	29
6.2 Proyectos y Programas ejecutados por el MAG .....	29
6.3 Proyectos y Programas ejecutados por otras instituciones .....	32
6.4 Experiencia de Aplicación de Políticas Agroambientales: Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales (PMRN).....	35
CAPÍTULO VII. CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS AGROAMBIENTALES.....	41
7.1 Servicios Ambientales .....	41
7.2 Cambio Climático .....	44
7.3 Políticas Agroambientales y Descentralización .....	48
7.4 Recomendaciones.....	49
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES .....	51
IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....	52
ANEXO 1 .....	57
ANEXO 2 .....	59
ANEXO 3 .....	73

**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura – FAO**  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

**Gobierno de Brasil**  
Ministerio de Medio Ambiente  
Agencia Brasileña de Cooperación

**Cooperación Internacional Brasil-FAO**

DIAGNÓSTICO NACIONAL DE POLÍTICA AGROAMBIENTAL DEL PARAGUAY

**Documento de trabajo elaborado por:** Emilio Valiente, Consultor del Proyecto y,  
Frederique Gerard, Consultor en la Representación de FAO en Paraguay

**Revisión técnica:** Leticia Torres, Directora de Unidad de Políticas Agrarias – DGP/MAG y Sofía  
Jou, Técnica de Unidad de Estudios Agroeconómicos – DGP/MAG del Paraguay

## ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC	Agricultura de Conservación
AFC	Agricultura Familiar Campesina
ASP	Áreas Silvestres Protegidas
BAAPA	Bosque Atlántico del Alto Paraná
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
COFO	Comité Forestal
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
DEAG	Dirección de Extensión Agraria
DGCCARN	Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DGP	Dirección General de Planificación
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DINCAP	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos
DRSF	Derecho Real de Superficie Forestal
EDE	Estudio de Disposición de Efluentes
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEI	Gases de Efecto Invernadero
Gg	Gigagramo
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituto de Crédito para la Reconstrucción)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEA	Marco Estratégico Agrario
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NFMS	National Forest Monitoring System (Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques)
ONCC	Oficina Nacional de Cambio Climático
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Política Ambiental Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIMA	Programa de Implementación de Medidas Ambientales
PMRN	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales
PNCC	Programa Nacional de Cambio Climático

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESA	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible.
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SIG	Sistema de Información Geográfico
SIGEST	Sistema de Gestión Territorial
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
SISNAM	Sistema Nacional del Ambiente
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UNA	Universidad Nacional de Asunción

## CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

En Paraguay, la dependencia de la agricultura y consecuentemente la economía, están estrechamente relacionados con el clima, así tenemos que la estructura productiva del país registró cambios de importancia en el año 2009. De esta manera, por efecto del clima, el Sector Agrícola sufrió una disminución en su participación, que de representar el 20,2% del PIB, pasó a generar el 15,7%, reduciendo con ello la participación de la producción de bienes del 44,5% al 41,2%. En tanto, la producción de los servicios aumentó su participación del 47,8% al 50,9%. El sector comercial, con un 18,2% de participación, pasó a ocupar el primer lugar en cuanto a importancia como actividad económica, por encima de la agricultura y la industria (MAG - FIDA, 2014).

El sector rural del Paraguay, está definido por dos grupos de productores bien diferenciados por sus características socioeconómicas. Por un lado, el grupo de la agricultura empresarial productora de soja y trigo en continuo crecimiento, asentada sobre los mejores suelos agrícolas, en donde el 9% de los productores concentran el 94% del territorio. En contraste, al otro 91% de los productores rurales le corresponde tan solo el 6% de las tierras, con suelos en degradación, y a cuyo segmento le corresponde la mayor parte de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) (FIDA, 2015).

De la calidad y disponibilidad de los recursos naturales, dependen en forma crítica todas las actividades productivas y de consumo de los seres humanos. Entre estas actividades, la agricultura<sup>1</sup> cumple un papel clave, por ser un proceso de producción, directamente ligado a la naturaleza. Es por ello que, tener en cuenta la interrelación entre medio ambiente y agricultura, es fundamental para garantizar la sostenibilidad del desarrollo agrícola, los territorios rurales y la economía en general. La base para lograr estos objetivos es contar con políticas agroambientales eficientes y eficaces.

En ese sentido, existen una cantidad de regulaciones, normas, programas, proyectos y otras iniciativas del sector público, que buscan adecuarse a procesos limpios de producción, reducir el deterioro ambiental y asegurar el cumplimiento de normas mínimas de inocuidad de alimentos. Todas esas iniciativas del sector público, que intentan minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de la agricultura y forestación en el ambiente, se han denominado *políticas agroambientales* (Moreira y Bianco, 2005).

La FAO, en conjunto con otros socios, impulsa lo que se ha denominado una “agricultura climáticamente inteligente”. Una herramienta de este enfoque lo constituyen las políticas agroambientales, al articular los propósitos múltiples de viabilidad económica en la producción de alimentos, conservación del ambiente y los recursos naturales, combate a la pobreza rural y mayor seguridad alimentaria. En este marco, desde 2012, se implementa el Proyecto “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe, a través de diálogos e intercambio de experiencias nacionales”, con los siguientes objetivos: 1) Estudiar y documentar las experiencias de países que han incorporado consideraciones agroambientales en sus políticas públicas; 2) Extraer lecciones aprendidas

---

<sup>1</sup> En este documento, Agricultura se refiere en su definición amplia, en los referentes a la agrícola, pecuaria, forestal e ictícola.

de dichas experiencias y; 3) Organizar diversas actividades regionales que permitan un diálogo sobre el tema, que aborde aspectos como políticas agroambientales y los sistemas productivos ante el cambio climático, la agricultura familiar, las tecnologías de producción alimentaria con base ecológica, la gobernanza y la organización económica para la producción, entre otros. El resultado esperado es que las políticas, planes y programas agroambientales en los países de la región se enriquezcan a partir del conocimiento adquirido mediante el intercambio de lecciones aprendidas; dicho proyecto enmarca los lineamientos generales para la realización de estudios específicos para cada país.

En el marco de este proyecto (GCP/RLA/195/BRA), la FAO se encuentra apoyando al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Paraguay, para el relevamiento de información, análisis y recomendaciones y en la elaboración del documento país: “Diagnóstico Nacional de Política Agroambiental del Paraguay”.

En este documento se presentan primeramente, algunos elementos conceptuales recogidos principalmente del documento de la FAO sobre “Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe”. Seguidamente, se realiza un repaso rápido del marco legal e institucional del sector agroambiental vigente en el país y se revisa el aspecto ambiental del plan estratégico de desarrollo del gobierno. Además, se presentan de manera resumida, las experiencias de aplicación de planes y proyectos agroambientales, centrándose, específicamente, en unos de los proyectos como estudio de caso, el “Proyecto de Manejo de Recursos Naturales” ejecutado por el MAG, y financiado por gobierno alemán.

Por último, se indican las consideraciones y recomendaciones para el avance en la formulación de una Política Agroambiental y Directrices Voluntarias, basadas en los resultados de las mesas de diálogo intersectoriales desarrolladas en territorios locales y en un Taller Nacional, realizados para tratar sobre políticas agroambientales.

## **CAPÍTULO II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

### **2.1 Objetivo**

El objetivo del presente documento es contribuir a la identificación, sistematización, documentación y difusión de políticas agroambientales destacadas en Paraguay.

Asimismo, apoyar en el fortalecimiento de mesas de diálogo multisectorial con el objetivo de instalar la temática en los procesos de desarrollo nacional.

### **2.2 Metodología**

La metodología de trabajo desarrollada para el logro de los objetivos incluye:

- Investigación, recopilación, revisión, análisis de documentaciones existentes relacionados con la temática;
- Entrevistas con actores claves;
- Elaboración y validación de una propuesta de borrador;
- Redacción del borrador del Diagnóstico Nacional;
- Mesas de diálogos;
- Taller Nacional de Análisis y Validación del documento de Diagnóstico;
- Redacción del documento final, incorporando las lecciones aprendidas y recomendaciones relevadas en el Taller Nacional;
- Simultáneamente, apoyo para propiciar mesas de dialogo multisectorial.

La totalidad del proceso fue implementado en estrecha colaboración con el Punto Focal Nacional (Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería) y las instancias correspondientes de la FAO.

### **2.3 Principales Productos y Actividades**

- i. Diagnóstico del contexto institucional/legal agro-ambiental:
  - a. Recopilación y revisión de datos, información, documentos relacionados con la normativa nacional e iniciativas implementadas en el país; entrevistas con actores clave identificados durante el proceso; análisis situacional; elaboración y validación de un borrador de estructura del documento; elaboración del borrador del informe;
  - b. Identificación y sistematización de experiencias de políticas agroambientales implementadas en el país. Se espera sistematizar estudios de casos, atendiendo a la existencia de nuevos casos de aplicación de políticas agroambientales que sean relevantes para la extracción de lecciones aprendidas. Esto implica, la identificación de las experiencias existentes, elaboración de criterios de selección, así también la selección conjunta de los casos, investigación de fuentes primarias y secundarias sobre el caso, análisis y redacción del informe.

- ii. Análisis conceptual y situacional sobre políticas agroambientales y recomendaciones para la elaboración de Directrices de Políticas Agroambientales:
  - a. Apoyo para la realización de Mesas de Diálogo, con el objetivo de introducir/instalar la temática de políticas agroambientales; se buscará interactuar y fortalecer las instancias ya existentes en el país, coordinando acciones con instancias institucionales. La información, conclusiones y recomendaciones emitidas durante estas reuniones son insumos para enriquecer el documento de diagnóstico nacional, y los estudios de caso.
- iii. Taller Nacional de Análisis y Validación del Diagnostico Nacional:
  - a. El informe del Diagnóstico y Análisis conceptual y situacional sobre las políticas agroambientales en Paraguay será socializado y validado durante este evento. Participaron actores relevantes de la mayor cantidad de sectores interesados, incluyendo autoridades, instituciones, organizaciones de la sociedad civil, gremios, productores, etc. Asimismo, las informaciones obtenidas durante el Taller son insumos para la generación de recomendaciones agroambientales en las políticas públicas.
- iv. Elaboración del Borrador Final del Documento.
- v. Socialización y revisión del Borrador Final por parte de técnicos de la DGP.
- vi. Entrega del informe final

### CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo, se recopilan conceptos, que pueden ser de utilidad para sentar las bases de diseño de políticas agroambientales en el país. Mientras que la mayoría de los conceptos agrarios y ambientales fueron extraídos de materiales de autoría nacional, para los conceptos agroambientales el análisis se centró en los documentos disponibles a nivel latinoamericano, especialmente en el documento elaborado por la FAO sobre “Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe”.

Las políticas ambientales son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. La manera en que cada país diseña estas políticas dependerá de los problemas a abordar y las soluciones que se espera dar a los mismos, tanto desde una perspectiva estrictamente ambiental (mitigar daños, proteger, conservar, restaurar agua, bosques, aire, suelo), o más integrada, con un fino tratamiento transectorial. Esto puede incluir por ejemplo, objetivos puntuales de protección de ecosistemas frágiles y objetivos de incidencia en los factores de contexto: transformación de condiciones político-institucionales, fortalecimiento de capacidades, gestión del conocimiento, mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, entre otros (Moreira y Bianco, 2005).

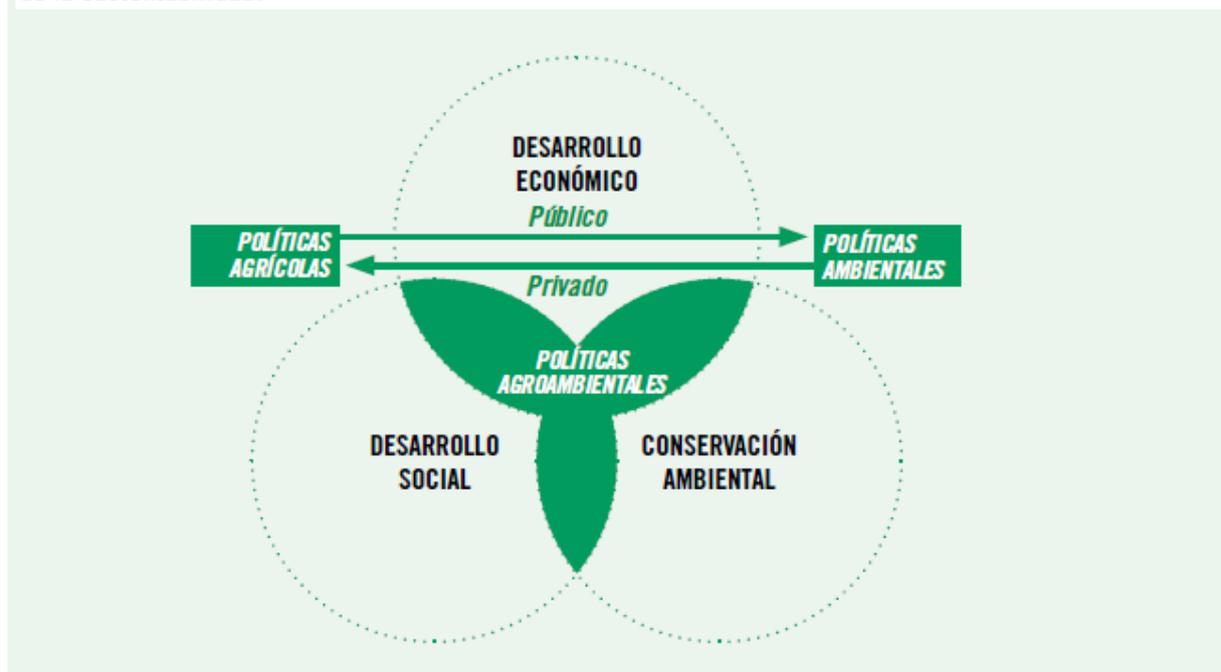
Según describe el documento elaborado por la FAO “Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe” (FAO, 2014), las definiciones de política agroambiental deriva de la evolución de los conceptos de desarrollo rural sostenible que, en las últimas décadas se fundamentan en “una visión integral sobre la relación entre el medio natural y las actividades económicas que conforman la economía rural, tales como la agricultura, la actividad pecuaria, la forestería y la agroindustria”.

De esta manera, pueden definirse las políticas agroambientales, como principio guía del sector público que tiene por objetivo “minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de la agricultura y forestería en el ambiente”. El mismo documento propone un concepto más inclusivo, en donde presenta a las políticas agroambientales como: “enfoque intersectorial que promueve el uso sostenible del espacio económico, mediante sistemas de producción y conservación que mejoran la competitividad económica, el bienestar humano y el manejo sostenible de la tierra y sus recursos naturales, acordes con los procesos socioeconómicos que ocurren en el territorio. De forma general, las políticas agroambientales se pueden considerar como instrumentos para la implementación de los principios del desarrollo sostenible, aplicados a los sectores productivos agrícola y forestal. De esta manera, las políticas agroambientales tienen un triple desafío: 1) la viabilidad económica en la producción de alimentos; 2) la conservación del ambiente y los recursos naturales; y 3) el compromiso de combatir la pobreza rural y garantizar la seguridad alimentaria”.

La interrelación de estos tres ejes del desarrollo sostenible y su implicancia para la política agroambiental puede verse claramente en el siguiente grafico (Figura 1), como áreas superpuestas, en las cuales deben plantearse estrategias y planes de acciones compartidos

por los diferentes sectores en base a las prioridades nacionales en términos de desarrollo social, desarrollo económico y conservación ambiental.

**FIGURA 1:** Representación de la inserción de las políticas agroambientales en el paradigma de la sustentabilidad.



Fuente: FAO, 2014.

### 3.1 Algunos principios utilizados en política agroambiental

Los instrumentos de política agroambiental pueden darse a varios niveles, a través de la promulgación de leyes. En términos de acciones directas a nivel de producción, pueden utilizarse los siguientes, tal como presenta el documento de la FAO sobre “Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe”:

- a. Principio Contaminante Pagador (PCP): instrumento utilizado en política agroambiental que consiste en responsabilizar al agente causante de la degradación ambiental, mediante instrumentos que permiten internalizar las externalidades ambientales en el precio de los productos, como tasas, impuestos y multas;
- b. Principio Proveedor Receptor (PPR): es complementario al PCP. Consiste en promover las compensaciones financieras a los agentes responsables por la conservación de bienes y servicios ambientales.

Por otra parte, a nivel de estrategia de conservación, se pueden impulsar dos esquemas de políticas agroambientales:

- a. Estrategia de política de ahorro de tierra (*land sparing*): prioriza áreas agrícolas más productivas para la producción intensiva de alimentos, especialmente monocultivos dependientes de insumos. Las áreas poco productivas son destinadas a unidades de conservación y restauración del medio ambiente.

- b. Estrategia de política de tierra compartida (*land sharing*): busca armonizar la producción agrícola con la conservación de la biodiversidad en el mismo territorio. Es decir, promueve una diversificación de la producción con la inclusión de la biodiversidad en los sistemas agrícolas, como por ejemplo, los sistemas de producción agroecológicos y agroforestales, además de la prestación de servicios ambientales.

Siguiendo la tendencia marcada en otros países, en Paraguay, tanto la Legislación Nacional como el Marco Estratégico Agrario (MEA), integran elementos de desarrollo sostenible en las políticas agrarias nacionales y establecen definiciones en ese sentido. La Ley 81/92 define Agrario como “lo relativo al medio ambiente, la población, los subsectores, los recursos naturales, los mercados y políticas socio-económicas que afectan el desarrollo sectorial”, mientras que el Marco Estratégico Agrario define, al sector agrario y rural, como los sistemas que se sostienen en el uso de los recursos naturales, para la satisfacción de necesidades humanas. De esta manera, las políticas públicas apuntan a una conceptualización sistémica enfocada a la sostenibilidad de los recursos, el acceso responsable y equitativo a los factores productivos, al desarrollo de cadenas de producción y a la disminución de las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados internos y externos (MEA, 2014).

Por otra parte, la legislación relacionada con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales se encuentra enmarcada en la Política Ambiental Nacional (PAN), que define el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente, con el fin de garantizar la sustentabilidad del desarrollo para las generaciones actuales y futuras. Asimismo, establece los criterios de transversalidad que orientarán las políticas sectoriales. Por ser la custodia de la calidad de vida una función primordial e indelegable del Estado, el fin de la Política Ambiental Nacional es asegurar su mejoramiento para las generaciones actuales y futuras (PAN, 2005).

## **CAPÍTULO IV. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROAMBIENTAL**

### **4.1 Marco General**

La Constitución Nacional es el nivel jerárquico más elevado del ordenamiento jurídico del país, reconoce el derecho de los habitantes de Paraguay a la vida en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, la Constitución Nacional declara como de "interés social" la preservación, conservación y mejora del medio ambiente, y su reconciliación con el desarrollo humano<sup>2</sup>.

Según las leyes nacionales el orden de prelación de las mismas se ordena de la siguiente manera: Constitución Nacional, Convenios Internacionales ratificados por el Poder Legislativo, Leyes, Decretos, Reglamentos y Ordenanzas. Esas normas deben estar armónicamente entrelazadas para que constituyan un conjunto homogéneo de disposiciones, y para ello, uno de los requisitos básicos constituye su gradación jerárquica; es lo que se denomina el Orden Jurídico, o conjunto de normas positivas vigentes relacionadas entre sí y escalonadas o jerarquizadas, que rigen en todo momento la vida y las instituciones de todo tipo dentro de la nación.

El marco institucional y legal para las políticas agrarias y ambientales en Paraguay, está constituido por las normativas vigentes en el país, que parten de la misma Constitución Nacional, siendo el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la Secretaría del Ambiente (SEAM) los principales órganos ejecutores, con la participación de otras instituciones, según el ámbito en que se enmarquen los planes, programas y proyectos de desarrollo.

En consecuencia, el marco institucional y social para la construcción de las políticas agroambientales incluye:

1. La Legislación Nacional relacionada al sector agrario;
2. La Legislación Nacional ambiental y social;
3. Los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay en la materia.

Todas las propuestas de políticas, estrategias y planes nacionales deben ajustarse a este marco regulador y de referencia para las políticas agroambientales. En Paraguay, existen legislaciones que, en general, responden a temas o situaciones puntuales y no siempre permiten la articulación eficiente de las instituciones directamente involucradas en la aplicación de la misma.

### **4.2 Marco Institucional y Legal**

Históricamente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería estaba a cargo de los temas relacionados con la agricultura, la ganadería y el ambiente. En el año 2000, todas las

---

<sup>2</sup> Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental.

atribuciones relacionadas con el ambiente, su control, protección y conservación, pasaron a otras instituciones, al crearse por Ley Nº 1561/00, el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM). Esto constituyó un avance significativo para el país en términos de abordaje de la temática ambiental, con el objetivo de evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con mayor eficiencia y eficacia a los objetivos sectoriales. De esta manera, el MAG podía centrar sus recursos en el desarrollo agrario, con enfoque ambiental.

Desde entonces, como fruto del trabajo conjunto de las instituciones involucradas, se generaron varios documentos que incluyen:

1. Marco Estratégico Agrario;
2. Política Ambiental Nacional;
3. Política Nacional de Cambio Climático;
4. Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del MAG;
5. Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Protección de la Biodiversidad (ENPAB);
6. Legislación agraria;
7. Legislación ambiental.

Asimismo, en la actualidad, el país se encuentra en un proceso de elaboración y desarrollo de otros marcos institucionales y legales para abordar temáticas como el cambio climático, producción más limpia, recursos hídricos, agricultura familiar sostenible, paisajes verdes, entre otros. Estos procesos obtendrían los primeros productos a partir del año 2016 y resultados verificables en cuanto a aplicabilidad en campo, a partir de 2020.

Por otra parte, en cumplimiento de su compromiso con el ambiente, y los convenios internacionales ratificados, el país ha avanzado en el proceso de elaboración de la Política Nacional de los Recursos Hídricos, Ley Marco de Cambio Climático, Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+), entre otros. Igualmente, se están impulsando dos proyectos de Ley con el objetivo de contribuir al mismo propósito: Ley sobre uso del suelo y Ley sobre ordenamiento territorial.

#### **4.2.1 Aspectos ambientales de la Ley que crea la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**

Los aspectos ambientales de las leyes que regula el marco institucional del sector agrario paraguayo, son abordados en la ley 81/92 “que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería”. En la misma, el Artículo 2º define como Agrarios “Lo relativo al medio ambiente, la población, los subsectores, los recursos naturales, los mercados y Políticas socio-económicas que afectan el desarrollo sectorial”.

La misma ley, en su Artículo 3º, establece que el MAG, para cumplir con sus funciones y competencia, entre otros, debe “establecer una política de desarrollo sostenible; además de “velar por la preservación, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, a fin de lograr niveles de producción y productividad sostenibles y permanentes, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. De esta manera, la

ley le da un mandato al MAG, a establecer una política de desarrollo sostenible en el sector rural, lo que implica la preservación de los recursos naturales renovables y asegurar la productividad del sector; la institución posee un campo de acción limitado para el cumplimiento del mandato, por todo lo anteriormente descrito, por ende, se recurre a instrumentos como el Plan Estratégico Institucional (PEI), programas y proyectos institucionales para el desarrollo de competencias y acciones. Además, el MAG no ha realizado actualización de su legislación y durante el transcurso de los años, se han creado autarquías e instituciones, direcciones y unidades, que cumplen y desempeñan funciones en el ámbito ambiental y agrario, que dejaron sin efecto disposiciones anteriores.

#### **4.2.2 Estructura de la Administración Ambiental en Paraguay**

La promulgación de la Ley N° 1.561, en mayo de 2000, instituyó el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), la Secretaría del Ambiente (SEAM); otras instituciones sub-nacionales con competencia ambiental y las organizaciones privadas fueron creadas con el mismo fin. Con esta Ley se agrupa y ordena la legislación ambiental, constituyendo a la Secretaría del Ambiente como autoridad de aplicación de las normativas relacionadas a la gestión ambiental para todas las actividades a realizarse en el territorio de la República y brazo ejecutor del sistema. Fue reglamentada por el Decreto 10.961/00, modificado por el Decreto 10.579/00 y, posteriormente, con la promulgación de la Ley 3679/08, se modifica el Art. 8º y la SEAM pasa a relacionarse directamente con el Poder Ejecutivo.

En efecto, la ley 1561 crea el CONAM, “órgano colegiado, de carácter interinstitucional, como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la Política Ambiental Nacional”; y la SEAM “como institución autónoma, autárquica... que tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la Política Ambiental Nacional”. El CONAM está integrado por representantes de instituciones nacionales, incluyendo a la SEAM, el MAG, y la STP; gobiernos sub-nacionales, gremios de la producción, la academia y la sociedad civil, que pueden ser convocados según necesidad para tratar temas puntuales de su competencia o interés. Entre sus funciones, cabe mencionar “definir, supervisar y evaluar la Política Ambiental Nacional”.

Por otra parte, la legislación establece a la SEAM como autoridad de aplicación de las leyes ambientales vigentes en el país desde ese momento y de todas las “disposiciones legales (leyes, decretos, acuerdos internacionales, ordenanzas, resoluciones, etc.) que legislen en materia ambiental”, que anteriormente eran, principalmente, de competencia del MAG. Asimismo, le confiere autoridad para intervenir en coordinación con las autoridades competentes en la aplicación de otras leyes, relacionadas con su ámbito, incluyendo específicamente: la Ley forestal, Código sanitario y Ley de protección fitosanitaria, Ley de inversión de capitales, entre otras. Asimismo, incluye la ratificación de varios convenios internacionales que comprometen al país. (Para más detalles, ver Anexo 1). Es una secretaría de estado con rango ministerial y autarquía administrativa que tiene por objeto la formulación de políticas, así como la coordinación, la supervisión y la ejecución de las acciones ambientales y de los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y aquellos referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales; el ordenamiento ecológico y del

ambiente en general, propendiendo al mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad a modo de garantizar el crecimiento económico, la equidad social y sustentabilidad ecológica.

La ley prevé la implementación de oficinas regionales de la SEAM. Sin embargo, según datos proporcionados por funcionarios de la entidad, a la fecha, estas oficinas no están efectivamente implementadas. Las únicas oficinas en el interior del país, son las de Direcciones de Pesca, habilitadas en las ciudades de Encarnación, Ciudad del Este, Pilar y Concepción. Las mismas dependen de las oficinas de la SEAM en Asunción.

#### **4.2.3 Otras Autoridades o Instituciones relacionadas el sector agroambiental**

A nivel subnacional, los gobiernos departamentales (gobernaciones) y municipales, tienen atribuciones en cuanto a la implementación de proyectos de desarrollo en el territorio de su jurisdicción. Los mismos deben coordinar actividades tanto con las autoridades de aplicación de las políticas agrarias y ambientales (MAG-SEAM), como también con los productores, actores y beneficiarios, para el desarrollo de proyectos de inversión y producción. Así mismo, está contemplado que todos los planes de desarrollo deben ser aprobados por las municipalidades en base a su Plan de Desarrollo Territorial.

#### **4.2.4 Estatuto Agrario**

La Ley 1.863/02, modificada por la promulgación de las Leyes 2.531/04 y 2.002/02, establecen el Estatuto Agrario Paraguayo, crea el INDERT y conforman la legislación que reestructura el régimen de tenencia de la tierra, buscando establecer normas sobre la distribución y uso de las propiedades rurales. Por lo tanto, los aspectos ambientales establecidos en esta legislación tienen una importancia significativa para el establecimiento de una política de desarrollo sostenible en el sector rural.

En ese sentido, se observa que dicha legislación, en sus Disposiciones Generales y como Función Social y Económica de la Tierra, declara que la reforma agraria y la reducción de la pobreza rural se logrará a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, entre otros factores (Art. 2º).

La Ley exige el uso productivo, eficiente y racional de los inmuebles rurales. Con respecto al punto, establece que para todo inmueble rural, a partir de la vigencia de esta ley, se deberán realizar de inmediato los estudios de evaluación de impacto ambiental, plan de uso de suelo y plan de manejo en los cuales se establecerá el cronograma de utilización que deberá ser aprobado por el Organismo de Aplicación (Art. 4º). La obligatoriedad de la realización del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, se refuerza en el Artículo 6º, como instrumento de Política Ambiental y de Planificación para el uso sostenible de los inmuebles rurales y como medio para lograr la sostenibilidad ambiental.

La legislación define el área productiva de los inmuebles como la superficie agrológicamente útil. Establece que esto resultará al descontar de la superficie total del inmueble, los suelos marginales no aptos para uso productivo, las áreas de conservación y las que son obligatorias preservar que, para las fincas de más de 20 Has., debe ser al menos el 25% de

su superficie total (Art. 5). Por otra parte, en el Artículo 10º, la ley exceptúa como latifundios improductivos a las áreas declaradas como Áreas Silvestres Protegidas; las áreas de bosques implantados sobre suelos de prioridad forestal; las áreas de bosques naturales o implantados, destinados a la captación de carbono, y a otros servicios ambientales; las áreas de Reservas Forestales Obligatorias y las áreas de aprovechamiento y conservación forestal.

Desde el punto de vista ambiental, esta legislación, por un lado, asegura que las áreas enmarcadas como protegidas, frágiles o con uso racional de los bosques no sean sujeto para la reforma agraria, es decir, que no sean transformadas en colonias agrícolas.

Atendiendo el marco conceptual referente a las posibilidades de estrategias agroambientales, puede considerarse que el Estatuto Agrario está diseñado como estrategia de política “tierras de preservación” (land sparing), ya que se establecen claramente áreas para usos agropecuarios y se definen áreas de conservación y restauración del medio ambiente. La Ley no hace referencia a la posibilidad de integrar la producción con la conservación (estrategia de política de tierra compartida o land sharing) (FAO, 2015).

#### **4.2.5 Leyes referentes al sector forestal**

En lo que se refiere a la legislación forestal (Ley Nº 422/73), para los propósitos del presente estudio, con el objetivo de relevar los aspectos más significativos desde la perspectiva agroambiental, se observa que en sus objetivos la Ley declara de interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables que se incluyan en el régimen de esta ley. También define como de interés público y obligatorio la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales (Art. 1º y 2º).

La misma ley clasifica los bosques de acuerdo a sus condiciones agrológicas en: a) de producción; b) protectores; y c) especiales, en donde los bosques protectores serán sometidos al aprovechamiento de carácter mejorado mientras que los bosques especiales no podrán ser sometidos a explotación alguna, salvo el aprovechamiento de interés general que motivó su afectación (Art. 3º, 33, 34).

Un aspecto de alta importancia ambiental de la Ley Nº 422/73, es que obliga a todas las propiedades rurales de más de 20 hectáreas en zonas forestales, a mantener el 25% de su área de bosques naturales. En caso de no contar con este porcentaje mínimo, el propietario deberá reforestar una superficie equivalente al 5% de la superficie del predio.

Por otra parte, esta legislación también presenta incentivos a la reforestación, a los que denomina “fomento forestal y franquicias fiscales”, principalmente para las áreas de bosques cultivados establecidos en tierras forestales.

Más recientemente, en el año 2006 fue promulgada la Ley Nº 536 de “Fomento a la Forestación y Reforestación”. Esta legislación establece que el estado fomentará acciones de forestación y reforestación en suelos de prioridad forestal, en base a un plan de manejo forestal y con incentivos correspondientes al 75 % de los costos de implantación y el mantenimiento de los tres primeros años. (Art. 1º, 7º y 8º).

La Ley Forestal, es una legislación que claramente busca la conservación de los recursos naturales renovables (bosques, suelos y agua), en donde se declara de interés público la conservación de estos recursos y con objetivos de conservación, en sus diferentes clasificaciones y regímenes de aprovechamiento. La ley también presenta importantes incentivos para la reforestación, principalmente relacionados con cuestiones tributarias y de importante subsidio para el establecimiento y mantenimiento de las plantaciones.

#### **4.2.6 Otras leyes de carácter forestal proteccionista**

La Ley Nº 515/94 prohíbe la exportación y tráfico de rollos, trozos y vigas de madera. Más específicamente se prohíbe la exportación y el tráfico internacional de maderas en rollos, trozos y vigas de cualquier especie, cantidad, peso o volumen. Además, prohíbe la instalación y funcionamiento de industrias procesadoras de maderas en rollos a una distancia menor de 20 kilómetros en una importante franja de la frontera.

En el año 2004 se ha promulgado la Ley Nº 2.524 y sus ampliaciones, de *Deforestación Cero*, a través de la cual “se prohíbe” la deforestación en la Región Oriental, inhabilitando la realización de actividades de transformación o conversión de superficies con cobertura de bosques, a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades, o a superficies destinadas a asentamientos humanos. También prohíbe la emisión de permisos, licencias, autorizaciones y/o cualquier otra modalidad de documento jurídicamente válido, que ampare la transformación o conversión de superficies con cobertura de bosques nativos, a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades, o a superficies destinadas a asentamientos humanos. La vigencia de esta Ley fue posteriormente modificada y ampliada a la Región Occidental y en la actualidad tiene vigencia hasta el año 2018.

Posteriormente, el estado paraguayo promulgó la Ley Nº 4.241/10 “de Restablecimiento de Bosques Protectores de Cauces Hídricos dentro del Territorio Nacional”, en donde la Ley declara de Interés Nacional, el restablecimiento de los bosques protectores de los cauces hídricos de la Región Oriental, y la conservación de los mismos y en la Región Occidental del país. Esto para contribuir al cumplimiento de medidas de adecuación y protección ambiental que se requieren para garantizar la integridad de los recursos hídricos, que constituyen propiedad de dominio público del Estado, conforme a lo dispuesto por el Artículo 23, inciso c), de la Ley Nº 3.239/07 “De Los Recursos Hídricos del Paraguay” (Art 1º). En ese sentido, la Ley obliga a que los bosques protectores deberán ser conservados permanentemente en su estado natural, y aquellas propiedades que no los hayan conservado, deberán restablecerlos con especies nativas, para recuperarlos y conservarlos (Art. 4º).

Más recientemente, la Ley Nº 4.890/10 de “Derecho Real de Superficie Forestal (DRSF)”, se establece que el titular del dominio de un inmueble susceptible de contener plantaciones forestales o bosques naturales, constituye a favor de terceros o superficiarios, un derecho de aprovechamiento o disposición sobre los bienes forestales plantados sobre la superficie de su propiedad o sobre los bienes que se encuentren en el inmueble en forma de bosque natural (Art. 1º). El Derecho Real de Superficie Forestal (DRSF) es autónomo, separado e independiente del derecho de propiedad del inmueble sobre el que se constituye y limita la facultad del propietario de utilizar, por sí o por otro, las plantaciones o masas arbóreas

resultantes de la actividad forestal existente o a ser implementada en el inmueble afectado o de disponer de las mismas. Dichos inmuebles no podrán tener otro destino que el otorgado por el propietario en el contrato respectivo, mientras se encuentren afectados por el Derecho Real de Superficie Forestal (DRSF) que se hubiese constituido sobre el inmueble objeto del contrato. A los fines de la presente Ley, las plantaciones o masas arbóreas son consideradas cosas muebles, conforme a lo establecido en el Artículo 1.878 de la Ley N° 1.183/85 "Código Civil" (Art. 4º).

Otra ley complementaria a la Ley Forestal, es la Ley N° 4.014/10 de Prevención y Control de Incendios cuyo objetivo es "establecer normas aptas para prevenir y controlar incendios rurales, forestales, de vegetación y de interfase". En virtud de esta ley, queda prohibida la quema no controlada de pastizales, bosques, matorrales, barbechos, campos naturales, aserrín o cualquier otro cereal, de leguminosas o tipo de material orgánico inflamable. Asimismo, la única forma de quema autorizada es la Quema Prescripta (Art. 1º), definida como "técnica de encendido efectuada bajo condiciones tales que permiten suponer que el fuego se mantendrá dentro de un área determinada (Art. 2º)". Dichas autorizaciones serán expedidas por los municipios (Art. 5º), en base a los parámetros y las tasas establecidas en la misma ley. Tiene un impacto directo para la producción agropecuaria, considerando que, en el país, la quema es la medida más utilizada para el control de malezas, por el costo y la falta de propuestas de medidas alternativas.

#### **4.2.7 Ley de Servicios Ambientales**

El objetivo de la Ley 3.001/06 "de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales" es propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales, definidos como los "generados por las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecosistema que benefician en forma directa o indirecta a las poblaciones".

La Ley establece 5 modalidades de servicios ambientales: a) mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); b) protección de los recursos hídricos; c) protección y uso sostenible de la biodiversidad; d) belleza escénica; y e) protección y recuperación de suelos, y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales.

Asimismo, se crea el Régimen de Servicios Ambientales con un plazo mínimo de adhesión de cinco años y estipula el derecho a la correspondiente retribución por los servicios ambientales prestados, a través del Fondo Ambiental establecido en la Ley 1.561/00 que crea el SISNAM, y de certificados que son libremente negociables o pueden ser utilizados para la compensación de ciertos impuestos. Se establece la obligatoriedad de invertir en servicios ambientales para proyectos con un alto impacto ambiental, y las personas que no cumplieron con la reserva legal de bosques naturales.

Los avances en la reglamentación de la Ley se dieron con referencia a servicios ambientales de bosques, en el marco de la compensación por déficit de reserva legal de bosques naturales.

Se ha iniciado el proceso de reglamentación parcial de la Ley 3.001/06 de Servicios Ambientales, con respecto al mecanismo para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales. El Decreto Presidencial N° 11.202/13 establece a la SEAM como Entidad Emisora de Títulos Valores, autoriza a la SEAM y Ministerio de Hacienda a elaborar el mecanismo para el aval financiero de los Títulos Valores, y estipula que la SEAM establecerá anualmente el valor nominal de los certificados de servicios ambientales y las relaciones de equivalencia entre las distintas eco regiones del país para la compensación.

Posteriormente, la Resolución SEAM N° 199/13, estableció las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos, para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales de acuerdo con la Leyes 422/73 y 3001/06, mientras que la Resolución SEAM N° 352/13 estableció las tasas a ser percibidas.

Asimismo, otras Resoluciones emitidas por la SEAM, establecen la existencia de 11 ecorregiones en el país (Resol. N° 614/13) y la relación de equivalencia entre los Servicios Ambientales para las Ecorregiones de la Región Oriental y Occidental (Resol. N° 353/13).

#### **4.2.8 Ley de Producción Orgánica**

La Ley 3481/08, se refiere al fomento y control de la producción orgánica. Esta ley tiene como finalidad la de establecer los procedimientos de fomento y control de la producción orgánica, con el propósito de contribuir con la seguridad alimentaria, la protección de la salud humana, la conservación de los ecosistemas naturales, el mejoramiento de los ingresos de los productores y la promoción de la oferta de productos y el consumo de alimentos orgánicos en el mercado nacional e internacional, con los siguientes objetivos: a) establecer lineamientos que orienten la producción, transformación, manipulación, fraccionamiento, etiquetado, transportes, almacenamiento, comercialización y certificación de productos e insumos alimenticios y no alimenticios, cultivados, criados y procesados orgánicamente; b) garantizar los atributos de calidad de productos orgánicos mediante el cumplimiento de la presente Ley y su reglamentación; c) promover la idoneidad y transparencia de todos los procesos y sistemas de certificación orgánica; d) promover y garantizar la comercialización justa y transparente de productos orgánicos; y, e) promocionar la investigación, la extensión y el comercio de productos orgánicos (Art. 2º).

La misma ley estipula que se podrá presentar propuestas legislativas para la creación de mecanismos de incentivo fiscal y crediticios especiales para el beneficio de las personas físicas y jurídicas dedicadas a la producción orgánica. Esto a través del Comité Técnico de Promoción de la Producción Orgánica, creado en el marco de la presente ley.

#### **4.2.9 Ley de Evaluación de Impacto Ambiental**

La Ley N° 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental”, declara la obligatoriedad de la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental para toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas, que tengan como consecuencia afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los

recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos. La autoridad de aplicación es la SEAM.

Hasta el año 2013, el Decreto Reglamentario 14.281/96 estableció la obligatoriedad para la presentación de documentos técnicos de respaldo para toda actividad productiva, sin importar la magnitud, naturaleza o tipo de impacto (negativo/positivo) que el emprendimiento producía en el ambiente. Con el Decreto 453/13 y sus modificaciones, tomando en cuenta el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, ratificado por el País (Ley N° 2.068/2.003), y considerando la experiencia, se modificó la reglamentación de la Ley y se limitó, en principio, la obligatoriedad de llevar adelante un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental solo a las actividades que efectivamente producen efectos negativos considerables en el medio ambiente. Las demás obras y actividades con impactos negativos no considerables y conocidos, obtienen la Licencia Ambiental en forma automática, pero deberán cumplir con las normas jurídicas (nacionales, departamentales y municipales) que las regulen y adecuarse a planes de gestión ambiental estandarizados, según sean promulgados por la SEAM.

La Ley y sus Decretos reglamentarios especifican si las actividades industriales se encuentran o no sujetas a la presentación de Estudio de Impacto Ambiental preliminar o estudio de disposición de efluentes líquidos, residuos sólidos, emisiones gaseosas y/o ruidos (EDE), según su tamaño. Por otra parte, establecen un plazo de cinco años para que el INDERT realice Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental en los asentamientos coloniales que no cuenten con las mismas, en cumplimiento de la Ley N° 1.863/2.000.

En cuanto a actividades agropecuarias, el Artículo 2º del Decreto, establece específicamente la obligatoriedad del proceso administrativo para los siguientes casos:

*Inciso b) La explotación agrícola, ganadera, forestal y granjera*

- 1. Establecimientos agrícolas o ganaderos que utilicen quinientas o más hectáreas de suelo en la Región Oriental, o dos mil o más hectáreas en la Región Occidental, sin contabilizar las áreas de reserva de bosques naturales o de bosques protectores, o zonas de protección de cauces hídricos u otras áreas no destinadas directamente a las labores agrícolas o ganaderas;*
- 2. Las reforestaciones o forestaciones que se establezcan en forma de monocultivos en superficies mayores a mil hectáreas;*
- 3. Las granjas de producción intensiva de animales con fines comerciales, de más de 1000 metros cuadrados de superficie;*
- 4. Aprovechamiento racional de humedales.*

*Inciso g) Obras hidráulicas en general*

- 1. Toda obra de conducción, contención, elevación o aprovechamiento de las aguas, excepto en situaciones de emergencia declaradas como tales por las autoridades competentes.*

*Inciso i) La producción de carbón vegetal y otros generadores de energía así como las actividades que lo utilicen.*

*Inciso o) Obras de construcción, desmontes y excavaciones*

- 1. Las excavaciones cuando movilicen más de diez mil metros cúbicos y no sean parte de otras actividades sujetas a declaración de impacto ambiental;*
- 2. Los desmontes o cambios de uso de suelo con bosques naturales de más de dos hectáreas, con fines comerciales.*

*Inciso r) La introducción de especies exóticas, la explotación de bosques nativos, de flora y fauna silvestres, la pesca comercial*

- 1. La introducción de especies exóticas con fines de cría y/o comercialización;*
- 2. Los planes de uso forestal sostenible de bosque nativo no requerirán de Evaluación de Impacto Ambiental, los que deberán ajustarse al artículo 3° del presente Decreto;*
- 3. La explotación de flora y fauna silvestres se regirán por las leyes especiales que rigen la materia.”*

Igualmente, La normativa detalla el proceso, plazos y documentos a ser presentados para la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Puede considerarse que los Decretos reglamentarios de la Ley facilitan el cumplimiento de la misma para actividades de explotación agrícola, ganadera, forestal y/o granjera de pequeño a mediano porte, al exonerarlas del proceso administrativo de un Estudio de Impacto Ambiental netamente en base a la superficie del emprendimiento.

Por otra parte, uno de los desafíos que se presentan a nivel país son las unidades productivas de diferentes sectores (agropecuario, industrial, servicios públicos, etc.) establecidas previo a 2002, cuyos procesos de producción y operación requieren una adaptación para cumplir con la normativa ambiental. Para abordar esta cuestión, en el año 2002, a través del Decreto Presidencial N° 17.726, se establece el “*Programa de Implementación de Medidas Ambientales (PIMA)*”, para las entidades en operación, “que alteren las condiciones del agua, de la atmósfera, de los suelos, o del espectro electromagnético”. En el marco de este decreto, las empresas y entidades del sector público pueden presentar a la SEAM un Plan para adaptar sus operaciones a la normativa ambiental vigente, con presupuestos y plazos perentorios acordados con las autoridades.

Cabe mencionar la Ley N° 716/96 y la Ley N° 2718/05 que la modifica y establecen las sanciones para delitos ambientales, por la realización de quema, desmonte, explotación forestal de bosques protegidos, obras hidráulicas, descargas contaminantes, entre otros.

#### **4.2.10 Leyes referentes al Cambio Climático**

El Paraguay ratificó los dos principales tratados internacionales relacionados con el Cambio Climático. A través de la Ley N° 251/93, se aprobó el Convenio sobre Cambio Climático adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. Asimismo, la Ley N° 1.447/99 aprobó el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En ambos casos, la autoridad de aplicación es la SEAM.

Asimismo, en el año 2001, con el Decreto N° 14.943 del 9 de octubre, se implementó el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), dependiente de la SEAM y compuesto por la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), de carácter consultivo interinstitucional, y la Oficina Nacional de Cambio Climático (ONCC), de carácter ejecutivo.

En esta área se dieron avances interesantes con la elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático, elaborada en forma participativa con múltiples sectores de la sociedad, aprobada por la Comisión Nacional de Cambio Climático y el Consejo Nacional del Ambiente en 2011. Por otra parte, la Ley Marco de Cambio Climático se encuentra actualmente en etapa de estudio por las comisiones técnicas de las diferentes instituciones involucradas en el tema.

#### **4.2.11 Ley N° 3.239/07 de Recursos Hídricos del Paraguay**

El marco legal general sobre los recursos hídricos, establece como principio el derecho del acceso al agua potable que tiene toda persona que habita el territorio de la República, también determina que el agua es un bien de dominio público y se determina el orden de prioridad para el uso del agua, sea esta superficial o subterránea.

Se establecen los mecanismos de protección de los recursos hídricos superficiales por más que los mismos se encuentren en terrenos privados; y que toda la gestión jurídico administrativa del agua superficial y subterránea se enmarque en lo estipulado en la Política Ambiental Nacional. Asimismo, se conceptualizan instrumentos para el manejo de los recursos hídricos, a ser elaborados en una fase posterior: Política Nacional de los Recursos Hídricos, Plan Nacional de Recursos Hídricos, Inventario Nacional del Agua, Balance Hídrico Nacional, Registro Nacional de Recursos Hídricos (este último establecido por Resolución N° 2.194/07). La autoridad de aplicación de la Ley es la SEAM.

En cuanto a la prelación de uso y de aprovechamiento de los recursos hídricos (Art. 18º), la producción agropecuaria se encuentra en tercer lugar, después de la satisfacción de las necesidades de los ecosistemas acuáticos y del uso social en el ambiente del hogar, antes de la generación de energía, las actividades industriales y de cualquier otro tipo. Se estipula la prioridad absoluta de los derechos consuetudinarios de uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos por parte de las comunidades indígenas (Art. 22).

#### **4.2.12 Otras leyes relevantes para las políticas agroambientales**

La **Ley N° 5211/14 de Calidad del Aire**, tiene por objeto proteger la calidad del aire y de la atmósfera, mediante la prevención y control de la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire, para reducir el deterioro del ambiente y la salud de los seres vivos, a fin de mejorar su calidad de vida y garantizar la sustentabilidad del desarrollo (Art. 1º). Establece a la SEAM como autoridad de aplicación. Crea la Dirección General del Aire (Art. 8º), establece las obligaciones y facultades del MSP y BS (Art. 9º) y Municipalidades (Art. 10º); estipula las sustancias contaminantes a ser controladas (Art. 12º); prohíbe la circulación y comercialización de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, establecidas por normativa internacional (Art. 25) y establece infracciones y sanciones (Art. 27 al 29). La ley prevé incentivos y la promoción de medidas tendientes a la eficiencia energética y

sustitución de fuentes emisoras de gases de efecto invernadero y que agotan la capa de ozono, así como el uso de vehículos y tecnologías capaces de generar emisiones de menor poder contaminante. Sin embargo, estas están más dirigidas al transporte público y la industria. No toma en cuenta otras fuentes de emisiones relacionadas con la producción agropecuaria.

Otra legislación relacionada con el sector productivo es la **Ley N° 836 Código Sanitario**, que incluye medidas tendientes a evitar o disminuir la emisión o descarga de sustancias tóxicas y/o contaminantes y converge con otras normativas relacionadas a su control. En la misma, se prohíbe toda acción que deteriore el medio natural, disminuyendo su calidad, tornándola riesgosa para la salud (Art. 66). Se establece que el MSP y BS definirá los límites de tolerancia para la emisión o descarga de contaminantes en la atmósfera, el agua y el suelo y establecerá las normas a las que deben ajustarse las actividades laborales, industriales, comerciales y del transporte, para preservar el ambiente del deterioro (Art. 67), entre otras medidas. Por otra parte, se exige la inscripción en el MSP y BS para importar, fabricar, almacenar, vender, transportar, distribuir o suministrar sustancias o productos tóxicos o peligrosos (Art. 190), incluyendo plaguicidas y fertilizantes, posteriormente a su aprobación por el MAG. Esta ley fue ampliada por la Ley N° 123/91 “Que Adoptan Nuevas Formas de Protección Fitosanitarias”. Posteriormente, el Congreso aprobó la “Convención Internacional de Protección Fitosanitaria” (FAO), con la Ley N° 2.721/05. Este conjunto de normativa es directamente aplicable para los productos agropecuarios, incluyendo las normas que rigen en materia de residuos tóxicos de plaguicidas utilizados en la producción, y la comercialización (ingreso y egreso del país).

Además, entre otras leyes relevantes para la formulación de políticas agroambientales, pueden mencionarse las siguientes:

- Ley N° 3.556/08 De pesca y acuicultura;
- Ley N° 716/96 Que sanciona delitos contra el medio ambiente;
- Ley N° 816/96 Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales;
- Ley N° 385/94 de semillas y protección de cultivos;
- Ley N° 96/92 De la vida silvestre;
- Ley N° 166/69 Que establece el régimen fiscal para la importación de insecticidas, fungicidas, herbicidas, fertilizantes, bulbos y semillas;
- Ley N° 3.966/2010 Ley Orgánica Municipal;
- Ley N° 426/94 Ley Orgánica Departamental.

## CAPÍTULO V. POLÍTICAS Y PLANES ESTRATÉGICOS NACIONALES

### 5.1 Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014-2030 (PND 2030). Aspectos Agroambientales

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es un documento estratégico elaborado por el Gobierno de Paraguay de manera participativa, que busca facilitar la articulación y coordinación de acciones entre las diferentes esferas del gobierno y con la sociedad civil y el sector privado. Esto, con el propósito de cumplir con las metas de lograr un país competitivo, con alto índice de desarrollo social y ambiental, y económicamente sustentable.

El PND 2030 se sustenta en el Artículo 177 de la Constitución Nacional, que establece que, “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”.

El documento está elaborado con altos estándares técnicos de planificación estratégica, y está configurado de la siguiente manera: cuenta con tres grandes ejes estratégicos: 1. reducción de la pobreza y desarrollo social; 2. crecimiento económico inclusivo; y 3. inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. Cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: (i) igualdad de oportunidades; (ii) gestión pública eficiente y transparente; (iii) ordenamiento y desarrollo territorial; y (iv) sostenibilidad ambiental.

La interacción de los 3 ejes estratégicos con las 4 líneas transversales, resulta en 12 estrategias que guiarán las políticas públicas; por lo tanto, el PND presenta para cada una de las tres estrategias, el componente de la Sostenibilidad Ambiental, según puede observarse a continuación:

<b>EJE I. Reducción De Pobreza Y Desarrollo Social - Hábitat adecuado y sostenible</b>	
<b>Premisa</b>	<b>Objetivos</b>
Combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reducir en 70% el déficit habitacional (déficit cuantitativo y cualitativo).</li><li>• Universalizar el acceso a agua potable (agua corriente segura domiciliaria).</li><li>• Universalizar el acceso a saneamiento mejorado (% de viviendas con saneamiento mejorado).</li><li>• Universalizar el acceso a energía eléctrica de calidad (% de viviendas con energía eléctrica en red).</li><li>• Reducir en 95% las muertes atribuibles a la contaminación del aire (muertes/100.000).</li><li>• Universalizar la disposición y manejo de residuos urbanos e industriales (% de hogares que cuentan con recolección de basura).</li></ul>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014 – 2030.

El Paraguay, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, existe una estrecha relación entre la pobreza rural y los ecosistemas frágiles y degradación ambiental. Esto se debe a que la población rural pobre depende en gran medida de los recursos naturales renovables para su sobrevivencia, a través de la extracción de productos del bosque (leña, plantas medicinales), cultivos de subsistencia y provisión de agua (Berry, 2000).

Analizando el componente ambiental de la estrategia de reducción de pobreza, esta no aborda la interrelación existente entre la pobreza rural y su dependencia de los recursos naturales; por lo tanto no se observa una estrategia que delinee el uso sostenible de los recursos naturales renovables (suelo, bosques, agua) por parte de la población rural pobre.

<b>EJE II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO</b>	
<b>Premisa</b>	<b>Objetivos</b>
El plan estratégico de sostenibilidad ambiental habla de “ <i>Valorización del capital ambiental</i> ”: en donde combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar en 60% el consumo de energías renovables (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).</li> <li>• Reducir en 20% el consumo de combustible fósil (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).</li> <li>• Aumentar de 0,1% a 1% la contribución de la minería al Producto Interno Bruto.</li> </ul>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014 – 2030.

El componente de sostenibilidad ambiental de esta estrategia, se basa principalmente en potenciar el uso de la energía renovable que el país posee en abundancia, principalmente gracias a las entidades binacionales, unas de las principales ventajas competitiva del país. Por otro lado, a opinión de los autores, este plan no aborda otras interrelaciones que pudieran ser importantes entre el crecimiento económico y la protección ambiental, como ser, las regulaciones ambientales para las industrias y aspectos importantes para el desarrollo sostenible.

<b>EJE III. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO</b>	
<b>Premisa</b>	<b>Objetivos</b>
Establecer la <i>Sostenibilidad del hábitat global</i> : en donde combina la inserción adecuada de Paraguay en el mundo con la sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar al menos el 20% de los ecosistemas degradados.</li> <li>• Aumentar los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono).</li> <li>• Reducir los costos de recuperación ante eventos de desastres causados por efectos climáticos.</li> <li>• Explotar los acuíferos en base a planes ambientales debidamente monitoreados.</li> <li>• Aumentar la cobertura de áreas forestales y biomasa</li> </ul>

	protegida (% de cobertura forestal y % ponderado por biomasas globales).
--	--

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014 – 2030.

El plan hace referencia a aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado del carbono en el esquema de mitigación del cambio climático. Sin embargo, no hace referencia a la posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrecen los recursos en el exterior para la adaptación al cambio climático, principalmente para los productores de la agricultura familiar campesina, quienes son los más afectados.

## 5.2 Marco Estratégico Agrario

El Marco Estratégico Agrario (MEA) es un documento institucional del sector agrario, que fue creado con el propósito de servir como uno de los instrumentos necesarios para lograr el desarrollo del sector agrario, y con ello, contribuir a elevar el nivel y mejorar la calidad de vida de los actores del sector así como de la población paraguaya en su conjunto.

### 5.2.1 Planteamiento Estratégico

El MEA presenta ejes que integran el proceso de desarrollo agrario y rural, el crecimiento competitivo del producto sectorial, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la integración territorial.

Se destaca que el MEA, en su planteamiento estratégico, declara que el *“Estado asumirá la responsabilidad por orientar y estimular el uso de los recursos naturales teniendo la debida consideración por su renovación y conservación... Todo ello pone en primer plano la necesidad de establecer políticas de mitigación o adaptación ante el cambio climático o de desarrollo de buenas prácticas de producción para defender el patrimonio natural del Paraguay”*.

### 5.2.2 Planteamiento Instrumental y Descripción de Contenidos

El planteamiento instrumental del MEA se dispone en seis ejes estratégicos (componentes) integrados y complementarios, que apuntan *a resolver intervenciones esenciales, en un contexto cambiante, dinámico y complejo, característico de los procesos de desarrollo agrario y rural*.

Los 6 ejes del MEA son: i) desarrollo de la competitividad agraria; ii) desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria; iii) desarrollo forestal sostenible y provisión de servicios ambientales; iv) desarrollo pecuario y granjero; v) gestión de riesgos asociada a la variabilidad y el cambio climático; e vi) integración social, empleabilidad y emprendedurismo rural.

Una de las premisas del MEA plantea que, *“la producción agraria se realiza sin sacrificar la base de recursos naturales, a través de una gestión eficiente y racional de los mismos. A su*

vez, la actividad agraria que se realiza con sostenibilidad ambiental y social es financieramente rentable”.

Atendiendo a la perspectiva ambiental del MEA, encontramos que dos ejes abordan fuertemente y casi con exclusividad, el componente agroambiental: desarrollo forestal sostenible y provisión de servicios ambientales; y gestión de riesgos asociada a la variabilidad y el cambio climático. Asimismo, el Eje 2, “Desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria”, aborda el aspecto ambiental en los siguientes términos: “Mejorar el uso de los recursos naturales”. Como líneas programáticas, plantea el uso sostenible de los recursos naturales, priorizando la jerarquización de la dimensión ambiental en los procesos productivos agrarios y la reversión de los deterioros generados por prácticas ambientalmente inadecuadas. Como estrategia de implementación del uso sostenible de los recursos naturales, propone:

- Concienciación social y capacitación de actores agrarios;
- Promover la observancia de las normas ambientales;
- Establecer incentivos para la adopción de prácticas sostenibles;
- Fortalecer la dimensión de manejo ambiental en los contenidos de la investigación y de la extensión agraria;
- Impulsar la coordinación y complementación de gestión ambiental al interior del sistema institucional agrario;
- Fortalecer la ejecución de los programas de manejo y recuperación de suelos.

En cuanto a lo correspondiente a los dos ejes esenciales del Plan Nacional, se presentan los datos, de manera integral, en los siguientes cuadros:

<b>EJE 3. DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE Y PROVISIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES</b>	
<b>Objetivos</b>	Promover la expansión de las plantaciones forestales e impulsar el manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques, atendiendo a su carácter estratégico multifuncional, diversificando e incrementando su contribución económica, social y ambiental.
<b>Objetivos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la concienciación de la población acerca de la conservación y uso sostenible de los bosques y su importancia estratégica en el desarrollo del país.</li> <li>• Fortalecer la gestión institucional del sector forestal.</li> <li>• Proveer seguridad jurídica a las inversiones privadas.</li> <li>• Revertir el proceso de pérdida y degradación de los bosques y promover el manejo sostenible de los ecosistemas forestales sobre bases de ordenamiento territorial.</li> <li>• Incrementar la valoración económica y social de los bienes y servicios ambientales provenientes de los bosques nativos y plantaciones forestales.</li> <li>• Promover e incentivar la inversión pública y privada en la forestación, reforestación, la agroforestería y la recuperación de bosques naturales degradados.</li> <li>• Mejorar la producción, productividad y calidad de los bosques nativos y plantaciones forestales a través de planes de manejo forestal</li> </ul>

	<p>sostenibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el acceso a recursos de financiamiento e incentivos para el sector forestal.</li> <li>• Mejorar la competitividad y eficiencia foresto-industrial para generar mayor valor agregado de los productos forestales y posicionamiento en los mercados.</li> <li>• Contribuir al desarrollo de la AF incorporando la actividad forestal a su sistema productivo.</li> </ul>
<b>Líneas programáticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco legal e institucional.</li> <li>• Ordenamiento territorial forestal.</li> <li>• Producción forestal.</li> <li>• Financiamiento e incentivos.</li> <li>• Competitividad.</li> <li>• Servicios ambientales del bosque.</li> </ul>
<b>Estrategias de implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento institucional.</li> <li>• Ordenamiento territorial forestal.</li> <li>• Mejoramiento de la producción forestal.</li> <li>• Acceso al financiamiento e incentivos.</li> <li>• Fomento de la competitividad.</li> <li>• Desarrollo de los servicios ambientales del bosque.</li> </ul>

Fuente: MEA, 2013.

<b>EJE 5 - GESTIÓN DE RIESGOS ASOCIADA A LA VARIABILIDAD Y EL CAMBIO CLIMÁTICO</b>	
<b>General</b>	Generar condiciones que contribuyan a la previsibilidad y reducción de la incertidumbre y la vulnerabilidad en la producción agraria, promoviendo el acceso de los productores agropecuarios a instrumentos adecuados para la gestión de riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático.
<b>Objetivos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un marco institucional que incorpore la definición de normas regulatorias e instrumentos de fiscalización para orientar los procesos productivos sectoriales que puedan tener impactos en los equilibrios ambientales.</li> <li>• Desarrollar un sistema de información agro meteorológica con enfoque territorial.</li> <li>• Desarrollar mecanismos institucionales que estimulen las buenas prácticas silvoagropecuarias y que se complementen con el acceso a instrumentos adecuados para el manejo de riesgos climáticos.</li> </ul>
<b>Líneas programáticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión institucional.</li> <li>• Investigación y transferencia de tecnología.</li> <li>• Riego y gestión de recursos hídricos.</li> <li>• Desarrollo de capacidades.</li> <li>• Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos.</li> </ul>
<b>Estrategias de implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de implementación.</li> <li>• Investigación y transferencia de tecnología.</li> <li>• Riego y gestión de recursos hídricos.</li> <li>• Desarrollo de capacidades.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos.</li> <li>• Acceso a instrumentos de reducción y mitigación de riesgos.</li> </ul>
--	--

Fuente: MEA, 2013.

### 5.3 Plan Estratégico Institucional (PEI) del MAG 2014-2018

En base a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2030 y el Marco Estratégico Agrario (MEA), el MAG elaboró su Plan Estratégico Institucional. El mismo está concebido como la síntesis de los lineamientos estratégicos del Ministerio, para viabilizar la política nacional y sectorial.

La concreción del PEI se logrará a través de los Planes Operativos Anuales de las dependencias, programas y proyectos del MAG, mediante acciones que tiendan a la descentralización eficiente y efectiva en los diferentes niveles (territoriales, estratégicos e institucionales).

El PEI engloba, en un objetivo estratégico, el aspecto ambiental del plan, en los siguientes términos: *“Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales productivos como los bosques, el suelo y el agua; mediante estrategias de uso y manejo racional de recursos naturales e instrumentos de gestión de riesgos asociados a la variabilidad climática”* (Objetivo Estratégico 4).

Las acciones a ser impulsadas en el marco del eje “Aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques, suelo y agua”, deberán estar delineadas en base a los siguientes ítems:

- Considerar un enfoque integral en el manejo de la finca; uso del agua, conservación de los bosques, plantaciones forestales (forestación y reforestación), manejo, conservación y recuperación de suelo, entre otros recursos naturales productivos de las unidades de producción;
- Contribuir a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales y de la biodiversidad, ayudando así a estabilizar a largo plazo los ingresos de la población rural;
- Promover incentivos económicos para las poblaciones rurales que conservan y manejan adecuadamente los bosques mediante los servicios, bienes y productos ambientales, reconociéndolas como nuevas fuentes de ingresos;
- Promover la capacitación de recursos humanos, para el manejo de sistemas integrados de información agropecuaria que permita afrontar plagas y enfermedades derivadas de la variabilidad climática, del cambio climático y facilitar la incorporación de nuevas normas que regulen el comercio agroalimentario;
- Implementar un sistema de observación, información y predicción agrometeorológica, a través de redes, tanto públicas como privadas; pronósticos agrometeorológicos; alertas de eventos meteorológicos y climáticos adversos para la producción agropecuaria, entre otros.

#### 5.3.1 Acción estratégica y metas institucionales del MAG

ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS 2014/2018
Establecer estrategias de	• 300.000 ha. de recuperación de suelo y/o implementación de

manejo racional de los recursos naturales en la producción agropecuaria.	prácticas conservacionistas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por lo menos 50% de los asistidos por el MAG, de los cuales 30% son mujeres rurales, implementan por lo menos dos estrategias de producción conservacionista.</li> </ul>
Implementar un Sistema de Observación, Información y Predicción Agrometeorológica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información y Predicción Agrometeorológica (SIPA) implementados.</li> <li>• Sistema de Observación Agrometeorológica (SOA) implementados.</li> </ul>

Fuente: Plan Estratégico Institucional (PEI) del MAG 2014-2018.

#### 5.4 Política Ambiental Nacional (PAN)

La Política Ambiental Nacional, fue implementada oficialmente en el 2005 y contempla los tres niveles de la organización político-administrativa: el nacional, el departamental y el municipal y, orienta las estrategias y acciones hacia la descentralización de la gestión ambiental y el fortalecimiento de la capacidad de gestión local, con una amplia participación social. Identifica que “la sustentabilidad del desarrollo del país, está fuertemente ligada a la utilización y al manejo adecuados de sus recursos naturales, a la producción sustentable, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al logro de la equidad y a la plena participación social en el desarrollo”. Su objetivo es *conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.*

Los instrumentos de la Política Ambiental Nacional son: el desarrollo del Marco Legal, el Ordenamiento Ambiental del Territorio, la Evaluación de Impacto Ambiental, la Evaluación Ambiental Estratégica, la Auditoría Ambiental, Normas de Calidad Ambiental, Sistema Nacional de Calidad Ambiental, Sistema de Vigilancia y Control Ambiental, Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental, participación ciudadana y control social, Diplomacia Ambiental, instrumentos económico-financieros, e instrumentos de promoción no financieros.

#### 5.5 Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Protección de la Biodiversidad (ENPAB)

La ENPAB es una iniciativa conjunta de la Secretaría del Ambiente (SEAM) del Paraguay y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PNUD/GEF). Su objetivo es formular la estrategia para la protección y uso sostenible de la diversidad biológica del Paraguay y preparar el plan de acción para su implementación. El proceso de elaboración de la ENPAB, se inició en febrero del 2002 y culminó en octubre del 2003.

La ENPAB está enmarcada dentro de los compromisos asumidos por el Paraguay como signatario del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), firmado en 1992 y ratificado por la Ley Nº 253, en 1993. Como miembro de la Conferencia de las Partes (COP, siglas en inglés) del CDB y, para contribuir al logro de sus objetivos, es esencial que cada país identifique sus

prioridades en el marco de una estrategia general nacional y, al mismo tiempo, desarrolle acciones concretas en un plazo determinado. La estrategia identifica grandes objetivos y señala los rumbos principales que se deberían seguir a largo plazo, mientras que el plan de acción indica las medidas y actividades más específicas de cómo poner en práctica la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Desde 2013, se está desarrollando el proyecto “Actualización de la ENPAB para apoyar la implementación del Plan Estratégico del CDB 2011-2020 en Paraguay”, que culminará en Octubre 2015. Este proyecto, además, incluye una revisión situacional y el fortalecimiento de los marcos nacionales relacionados con el CDB. El diseño de la ENPAB ya incorporaba criterios, sugerencias y recomendaciones desde la perspectiva de desarrollo agropecuario, y en el marco de la actualización, se espera ajustarlos en base a la experiencia de los últimos años. El presente documento incluye una breve síntesis de este proyecto y los temas relacionados con el agro que serán revisados.

## 5.6 Política Nacional de Cambio Climático

La SEAM, a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático, desarrolló la Política Nacional sobre Cambio Climático, que se encuentra en proceso de implementación.

Los principios rectores de la Política son: Sustentabilidad, Precaución, Integralidad, Gradualidad, Subsidiaridad, Transparencia, Solidaridad, Equidad, Responsabilidad; con los siguientes ejes transversales: perspectiva de género, enfoque de derecho, y diversidad cultural. Los lineamientos estratégicos se citan a continuación:

<b>LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS</b>	
<b>Pilar Estratégico</b>	<b>Líneas Estratégicas</b>
Fortalecimiento de las capacidades institucionales	Fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales genéricas.
	Fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales específicas.
Financiamiento	Potenciación financiera y estructural del Programa Nacional de Cambio Climático.
	Financiamiento climático.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas temáticas que financiar. Sectores consensuados.</li> <li>• Prioridad nacional: Promover la aplicación de recursos financieros necesarios para implementar planes, programas y proyectos de adaptación al Cambio Climático y su mitigación en los siguientes sectores prioritarios: seguridad y soberanía alimentaria, agua (provisión y saneamiento), energía, diversidad biológica, Salud, producción limpia, infraestructura, transporte, sector forestal, sector agropecuario.</li> </ul>
	Fuentes de financiamiento consensuados.
Educación, comunicación y	Inclusión efectiva de los temas de cambio climático en

participación ciudadana	la educación formal, no formal e informal.
	Estrategia de comunicación.
	Libre acceso a la información.
Gestión del conocimiento y tecnología	Gestión de riesgos.
	Trasferencia de tecnología.
	Investigación.
	Información.
	Observación sistemática.
	Innovación.
Relevamiento.	

Fuente: Política Nacional de Cambio Climático, 2012.

## **CAPITULO VI. EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PLANES ESTRATÉGICOS AGROAMBIENTALES**

### **6.1 Instrumentos de Política Sectorial**

Si bien los proyectos y programas de desarrollo implementados por el Gobierno Nacional incluyen un componente ambiental o transversal a temas relacionados con el ambiente en cumplimiento de las leyes, solo algunos han abordado específicamente la problemática del desarrollo rural sostenible, específicamente desde una perspectiva de protección del ambiente o mitigación de daños (de degradación de suelos, cambio climático, producción vs. preservación de recursos naturales, manejo de sistemas forestales, etc.). Se han relevado programas y proyectos ejecutados o en ejecución en Paraguay, que ha contribuido en distinta medida en términos de políticas agroambientales.

De estos, se ha seleccionado el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales (PMRN), como ejemplo de políticas públicas directamente aplicables, que se describe posteriormente.

### **6.2 Proyectos y Programas ejecutados por el MAG**

#### **6.2.1 Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)**

**Duración:** Agosto 2014 – Diciembre 2015.

**Financiación:** MAG.

El objetivo del Programa es fomentar la producción de alimentos de calidad que contribuyan con la seguridad alimentaria, la calidad de vida y la generación de ingresos efectivos en las familias, disminuyendo así la pobreza rural. Esto se realiza a través de Asistencia técnica organizativa, productiva y comercial; provisión de insumos básicos para la producción de alimentos (semillas de rubros de consumo, herramientas menores); transferencia de incentivos para la adopción de tecnologías de producción; gestión de otros servicios comunitarios mediante articulación y coordinación con otras Instituciones.

El Programa informó los siguientes logros:

- En el 2014, se alcanzó a beneficiar a 2.021 familias de la Agricultura Familiar (de las cuales el 59% son familias representadas por mujeres);
- 88 organizaciones de asentamientos rurales y 5 comunidades indígenas se beneficiaron con los microproyectos en 12 departamentos;
- Entre los microproyectos productivos y sociales apoyados, se destaca el mejoramiento de vivienda y su entorno, incluyendo semillas para huerta familiar y reforestación con fines energéticos;
- La integralidad socio-productiva y ambiental de este kit de insumos, ha permitido incidir de manera positiva en la producción de alimentos con el apoyo de semillas e insumos para huerta, en la reforestación para abastecimiento de leña con el apoyo de plantines forestales, y en la calidad de los alimentos, mediante el mejoramiento de la vivienda con la instalación de fogones y piletas.

### **6.2.2 Programa Nacional de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos (PNMCRS)**

**Inicio:** Setiembre 1999 (Vigente).

El objetivo del programa, es generar las condiciones para que los productores familiares puedan acceder a los servicios institucionales que faciliten la producción familiar de alimentos inocuos y de calidad, para el autoconsumo y para el mercado. El programa fomenta la recuperación y mantenimiento de la fertilidad de suelos, aplicando el sistema de siembra directa, en la producción agropecuaria. Los beneficiarios son los agricultores organizados de asentamientos rurales de la Región Oriental.

### **6.2.3 Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)**

**Duración:** Julio 2009-2018 (2 etapas).

**Financiación:** BIRF - Banco Mundial.

**Objetivo:** Mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del Proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y a cadenas de valor. Las áreas de intervención (primeramente en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, y luego en asentamientos priorizados por el Gobierno) fueron definidas en base a tres indicadores: a) Densidad de pobres rurales en función a necesidades básicas insatisfechas; b) Conflictos de uso de la tierra y c) Pérdida de cobertura boscosa, incorporando de esta manera indicadores ambientales.

El Proyecto ha informado los siguientes avances:

- Organización, fortalecimiento y formalización de 451 Comités Vecinales de Desarrollo (CVD), de los cuales 413 han recibido asistencia financiera para la ejecución de planes de inversión productiva. Asimismo, 40 comunidades indígenas recibieron apoyo técnico y monetario.
- Al cierre del primer semestre del 2014, se beneficiaron 8.537 familias (meta: 9.410 productores y 50 comunidades indígenas).

### **6.2.4 Programa de Modernización de la Gestión Pública y Apoyos Agropecuarios (PAGRO)**

**Inicio:** Año 2011 (Vigente).

**Financiación:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la productividad y el aumento de ingresos de los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la adopción de tecnologías agropecuarias, ambientalmente adecuadas, con rentabilidad económica positiva. El programa promueve las transferencias a beneficiarios individuales para la implementación de tecnología como: encalado, subsolado, abono verde, siembra directa, biofertilizante, selección de semillas, conservación de granos, implantación de cítricos, combate a hormigas cortadoras, incorporación de riego con mejoramiento de fertilidad.

### **6.2.5 Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales (PMRN)**

**Duración:** 2000 – 2013.

**Financiación:** Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ).

El objetivo del proyecto es introducir sistemas agrícolas y forestales sostenibles para mejorar los ingresos y la calidad de vida de familias con propiedades de pequeñas superficies y al mismo tiempo contribuir a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales. Con incentivos financieros canalizados a los productores organizados en comités, se pretende financiar insumos y máquinas para introducir un sistema de Agricultura de Conservación (AC) y medidas de manejo de bosques nativos, reforestaciones y agroforestería, como diversificación y fuente de ingreso a largo plazo (Borsy, P., Gadea R., Vera Sosa E., et al., 2011).

El proyecto ha registrado los siguientes logros:

- 11.400 familias asistidas aglutinadas en 863 Comités, cuyas medidas de manejo de suelo son aplicadas en 10.362 Has. y las medidas de manejo forestal aplicadas en 5.198 Has;
- Aprobación del Manual de Procedimientos por Resolución Nº 55/06 de fecha 9 de mayo de 2006;
- Convenio suscripto entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) para la transferencia de recursos a los Comités de Productores;
- Obtención de una modalidad especial para la inscripción de los Comités dentro del Registro Único del Contribuyente (RUC), lo que permitió que 950 Comités de productores cuenten con sus respectivos RUC;
- El Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales, implementó un Plan Piloto denominado “*Manejo Sustentable del Bosque Nativo y Formalización del Comercio de Productores Forestales en Pequeñas Fincas*”, que tiene como objetivo la obtención de los documentos correspondientes que conduzcan a formalizar el comercio de productos forestales. El Plan Piloto se está desarrollando con 17 productores pertenecientes a tres comités del Distrito Repatriación, colonia 3 de Noviembre, Departamento de Caaguazú.

Este proyecto se describe con mayores detalles más adelante (favor ver punto 6.3)

### **6.2.6 Proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en los departamentos de Caazapá e Itapúa (Proyecto Katupyry)**

**Duración:** Febrero 2012 – Febrero 2017.

**Implementado por:** MAG y Ministerio de Hacienda, con cooperación JICA.

El objetivo del proyecto, es lograr el desarrollo definido por cada Territorio a través de la aplicación del Sistema de Gestión Territorial Participativo e inclusivo y el refuerzo de los mecanismos de coordinación interinstitucional. Es un proyecto de Gestión que propone instalar y aplicar el Sistema de Gestión Territorial, acordando procesos para la coordinación, articulación, participación, elaboración de planes, programas y proyectos, para cuya

ejecución se elaboran propuestas sugiriendo los arreglos institucionales, administrativos y financieros que se condijeren necesarios en y entre los niveles: central, departamental, territorial y distrital.

Las acciones del proyecto se centran y se coordinan con las autoridades sub-nacionales de las siguientes localidades: Alto Vera, Bella Vista, Capitán Miranda, Carmen del Paraná, Fram, Hohenau, Jesús, La Paz, Obligado, Pirapó, Trinidad (Territorio 1); Capitán Meza, Edelira, Itapúa Poty, Natalio, San Rafael del Paraná, Yatytay (Territorio 2); Abaí, Buena Vista, Gral. Morínigo, San Juan Nepomuceno, Tavaí (Caazapá).

A la fecha del presente informe, entre otras acciones, el Proyecto Katupyry ha establecido instancias de diálogo interinstitucional a nivel territorial y se encuentra desarrollando el Proyecto Territorial de *Reforestación de Cauces Hídricos*, con proyectos piloto en áreas con ecosistemas frágiles.

### **6.2.7 Proyecto economía verde e inclusiva para promover el desarrollo sostenible y reducir la pobreza (PEI)**

**Duración:** Junio 2014 – Junio 2018.

**Financiación:** PNUD.

El objetivo del proyecto es la creación de estrategias integrales y el fortalecimiento de las instituciones en el plano nacional y local, permitiendo el mejor abordaje de la pobreza existente y los problemas medioambientales y, facilitar la transición hacia un crecimiento más verde e inclusivo.

El área de implementación es Tava'i (departamento de Caazapá), zona de amortiguamiento del Parque Nacional de Caazapá. Las instituciones participantes son: MAG, SEAM, PNUD, STP, Secretaría de Acción Social (SAS), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y Ministerio de la Mujer.

## **6.3 Proyectos y Programas ejecutados por otras instituciones**

### **6.3.1 Programa Nacional Conjunto ONU-REDD+ Paraguay (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación)**

**Implementado por:** SEAM-INFONA-FAPI.

**Duración:** Julio 2011 – Enero 2016.

El objetivo del Programa Conjunto ONU REDD+ es apoyar al gobierno para el establecimiento de un programa REDD+ a nivel nacional teniendo en cuenta las directrices de ONU REDD+ y las de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) que se aplicarán en la implementación de este programa en territorios indígenas. El documento del programa establece que "A través del Programa Nacional Conjunto ONU REDD+ Paraguay, se harán los esfuerzos necesarios para que salvaguardas socio-ambientales y de protección de los bosques, sean consideradas en las políticas y planes de desarrollo agropecuario que deriven del presente marco estratégico" (ONU REDD+, 2011).

Las instituciones que participan de este Proyecto son: SEAM, INFONA, FAPI, y FAO, PNUD y PNUMA.

Los principales avances informados, son los siguientes:

- La preparación de la Estrategia Nacional REDD+ se inició a partir del logro de consenso entre las partes del PNCC y ONU REDD+ sobre la hoja de ruta, la metodología de trabajo y la preparación de información preliminar sobre el estado de los bosques en el país. Se iniciaron varios trabajos claves como el análisis de la tenencia de tierras y territorios indígenas, el mapeo de sitios sagrados indígenas y el análisis de la propiedad del carbono, entre otros.
- Se han desarrollado estudios que contribuirán a la preparación de la Estrategia Nacional, y se han obtenido resultados preliminares en los temas de análisis de escenarios de deforestación, costos de REDD+, los beneficios múltiples y propuestas para la implementación efectiva de la Ley 3.001 de "Servicios Ambientales". Se ha producido el primer set de láminas SIG con información sobre los beneficios no-monetarios de REDD+.
- El conocimiento ha mejorado y aumentó la capacidad de 16 personales técnicos del INFONA, SEAM y la UNA (entre los que se encuentran seis mujeres) en el seguimiento de los bosques basado en imágenes satelitales, gestión de datos geoespaciales y procesamiento avanzado de imágenes de satélite mediante herramientas de código.
- Un portal SIG en la Web se ha puesto en marcha<sup>3</sup>, una nota de concepto sobre NFMS (National Forest Monitoring System - Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques) se finalizó y se puede encontrar en el portal web, así como datos existentes y mapas existentes.
- El conocimiento aumentó y la capacidad se incrementó con la incorporación de tres técnicos del INFONA y de la SEAM (ninguna mujer), que ahora son capaces de utilizar los códigos abiertos para almacenar, analizar y publicar los datos geoespaciales a través de Internet.
- Una delegación de Paraguay (INFONA y SEAM), organizó y participó en un evento paralelo en el COFO 2012, con el título "El monitoreo forestal para REDD+ en Paraguay" (26 de septiembre de 2012, Roma).
- El conocimiento ha mejorado y la capacidad se incrementó con 10 técnicos de INFONA y SEAM (dos mujeres) en la edición de la gestión y la imagen de datos geoespacial con el software TerraAmazon. El sistema que incluye la base de datos nacional y el modelo conceptual nacional, fue diseñado e instalado en los dos laboratorios técnicos del INFONA y SEAM.
- Número de personas capacitadas: más de 500.

---

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.infona.gov.py/s.n.i.f>

### **6.3.2 Proyecto Paisajes de Producción Verde (“Integrando la Conservación de Biodiversidad y Manejo Sustentable de la Tierra en las prácticas de producción en todas las biorregiones y biomas en Paraguay”)**

**Implementado por:** PNUD-SEAM-MAG-INFONA.

**Financiamiento:** Fondos FMAM.

**Duración:** Marzo 2014 – Abril 2019.

El objetivo del proyecto es proteger la biodiversidad y las funciones de la eco-región del Bosque Atlántico del Alto Paraná, frente a las amenazas existentes y emergentes de las prácticas de producción multi-sectorial, y es un modelo a ser replicado a lo largo de las eco-regiones del país. Se logrará a través del fortalecimiento institucional (marco legal, protocolo conjunto), plataformas de commodities (soja y carne), trabajo conjunto con el sector financiero y el mercado, además de proyectos piloto. El proyecto propone, como solución a largo plazo, “poner en marcha un mecanismo de gobernanza de colaboración combinada con incentivos basados en el mercado y construir el know-how para la adecuada gestión del paisaje con el fin de incorporar efectivamente la biodiversidad y la gestión sustentable de la tierra en las operaciones del sector de la producción” (PNUD, 2014).

### **6.3.3 Proyecto Actualización de la ENPAB**

**Ejecutado por:** SEAM, con apoyo de PNUD-FMAM.

**Duración:** Agosto 2013 – Octubre 2015.

El objetivo del Proyecto es integrar la planificación de la biodiversidad en el Plan de Desarrollo Nacional y Sectorial, a través de un proceso renovado y participativo de formulación de estrategias y en conformidad con la orientación mundial contenida en el Plan Estratégico de la Convención de Diversidad Biológica. El Proyecto actualizará la ENPAB formulada en 2006, en base al Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) 2011 – 2020, además de realizar una revisión situacional y fortalecimiento de los marcos nacionales relacionados con el CDB.

Con respecto a las políticas agroambientales, las mesas sectoriales conformadas para los propósitos del proyecto debatirán, entre otros temas relacionados con el desarrollo de prácticas agrícolas y ganaderas compatibles con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, cambios en el uso del suelo, manejo forestal sostenido, uso de la biotecnología y OGMs (especialmente agropecuarios), desarrollo de recursos agropecuarios, y desarrollo urbano y rural.

### 6.3.4 Proyecto Paraguay Biodiversidad ("Mejorando la Conservación de la Biodiversidad y el Manejo Sostenible de la Tierra en el Bosque Atlántico del Paraguay Oriental")

**Ejecutado por:** Itaipu Binacional - SEAM - MAG (a través de PRODERS).

**Financiamiento:** Fondos FMAM.

**Duración:** Febrero 2011 – Abril 2016.

El objetivo de desarrollo del proyecto es conservar la diversidad biológica de importancia global y promover el uso sustentable de la tierra en el ámbito productivo del Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA), y los ecosistemas asociados en el Paraguay<sup>4</sup>. Las actividades incluyen el diseño e implementación de sub-proyectos ambientales socio-productivos y la planificación participativa de micro-cuencas.

El informe de revisión de medio término del proyecto, menciona los siguientes avances:

- Apoyo a 73 comités de productores (1394 familias) con sub-proyectos de iniciativas socio-productivas, a través de PRODERS.
- 1000 hectáreas reforestadas.

### 6.4 Experiencia de Aplicación de Políticas Agroambientales: Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales (PMRN)

#### 6.4.1 Breve descripción del proyecto

El PMRN es un proyecto ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos, con financiación del banco KfW y con apoyo de la agencia de cooperación técnica GIZ (Convenio de Cooperación Nº 1998-65-452).

El proyecto se extendió por unos 12 años, en dos fases: la Fase I (2000-2008) y la Fase II (2007-2012). En base a los logros alcanzados, la Fase III se encuentra en proceso de diseño y aprobación entre el Gobierno Nacional y las agencias de cooperación.

#### Monto total del proyecto

Fuente	Monto (USD)
Donación (Fase I + Ampliación)	10.100.000
Contrapartida Local	946.000
Donación (Fase II)	6.700.000
Contrapartida Local (Fase II + Ampliación)	1.711.400
Total (Donación)	16.800.000
Total (Contrapartida Local)	2.657.400
TOTAL	19.457.400

Fuente: DGP/MAG, 2015.

<sup>4</sup>Disponible en <http://www.paraguaybio.com.py/>

a. Objetivo General

Contribuir a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales y de la biodiversidad, ayudando así a estabilizar a largo plazo los ingresos de la población rural en el Paraguay.

b. Objetivos Específicos

- Introducir sistemas de manejo agrícola y forestal sostenible en pequeñas y medianas fincas privadas en zonas seleccionadas;
- Financiar a modo de incentivos financieros, insumos y asistencia técnica, medidas de conservación del suelo, de establecimiento de sistemas agroforestales, de reforestación y del manejo del bosque.

c. Componentes

*Manejo de Suelo*

- Manejo de suelo fértil;
- Manejo de suelo fértil “ecológico”;
- Recuperación de suelo degradado;
- Recuperación de suelo degradado “ecológico”.

*Manejo Forestal*

- Manejo de bosque nativo;
- Reforestación;
- Sistemas agroforestales;
- Instalación de Vivero.

d. Localización Geográfica

Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Paraguari, Caazapá y Guairá.

Según describe el documento de diseño de PMRN-Fase III, este proyecto “es el principal proyecto que ha promovido la agricultura de conservación en la agricultura familiar en Paraguay. Una de las principales medidas del proyecto han sido incentivos financieros combinados con asistencia técnica para la recuperación de 1 Ha. de tierra por cada finca beneficiada (agricultores de 5 a 20 Ha.) sobre un periodo de tres años, por medio de abonos verdes, abonos químicos y siembra directa. El PMRN trabaja con comités de generalmente 10 agricultores y no con agricultores individuales” (A-fines, 2014).

De acuerdo a lo mencionado en el Informe de Evaluación Final del Proyecto PMRN Fase II (A-fines, 2014), la **Fase I** del Proyecto abarcó el financiamiento de incentivos financieros, insumos y asistencia técnica, para la implementación de medidas de conservación de suelos, de establecimiento de medidas agroforestales, de reforestación y de manejo de bosque, con el objetivo de introducir sistemas de manejo agrícola y forestal sostenibles en fincas de 5 a 20 Has., en 7 departamentos del Paraguay (Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá, Guairá y Paraguari), aumentando con esto el ingreso familiar de los pequeños productores. Las medidas principales realizadas para lograr este objetivo fueron: el otorgamiento de bonificaciones e insumos para la Agricultura de Conservación (AC), consistente en siembra directa, uso de abonos verdes y rotación de cultivos; así como

actividades forestales. Otro aspecto importante fue la asistencia técnica para los agricultores mediante el Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL) y la Dirección de Extensión Agraria (DEAg). Además, se prestó asistencia técnica y organizativa para la gestión de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), en el marco de la GIZ, ejecutada principalmente a través de la consultora alemana AGEG/ECO.

En el marco de esta fase, los beneficiarios del proyecto totalizaron 12.845 pequeños agricultores y agriculturas, con un promedio de unos 670 Euros por beneficiario/a. En cuanto a superficie, se superó en 25% la meta establecida.

El mismo informe menciona que la **Fase II** del Proyecto mantuvo el objetivo superior que fuera delineado para la Fase I: *contribuir a la conservación y rehabilitación de los recursos naturales, ayudando así a establecer a largo plazo los ingresos de la población rural del Paraguay*. El objetivo del Proyecto apunta al Mejoramiento de la productividad en pequeñas y medianas fincas con la aplicación de la Agricultura de Conservación y Manejo Forestal Sostenible. El enfoque técnico y organizativo también fue similar a la Fase I. Se fomentaba medidas para la implementación de prácticas agrícolas y forestales sustentables (agricultura de conservación, reforestación, agroforestería y manejo de bosque nativo). Los instrumentos de la Cooperación Financiera y Cooperación Técnica se complementaron mediante la financiación de las medidas técnicas y de extensión rural por parte de la KfW y el apoyo a la gestión del Proyecto de parte de la consultora alemana AGEG/ECO, mediante fondos de la GIZ.

La ejecución de la Fase II fue calificada como muy satisfactoria, considerando que se superaron ampliamente las metas principales en términos de productores y hectáreas que recibieron apoyo, tanto en Agricultura de Conservación como en forestería. Asimismo, mejoraron el ingreso familiar, los rendimientos y nivel de adopción de las medidas de AC, de las familias beneficiarias. Durante el periodo de ejecución, los beneficios del Proyecto llegaron a 5.453 pequeños productores organizados en 432 comités (meta: 3.000 productores), lo que corresponde a una superficie total de 6.767 Has. (meta: 4.600 Has.). De este total, una superficie de 4.842 Has. (72%) corresponden a medidas de AC, mientras 1.925 has (28%) corresponden a medidas forestales (A-Fines, 2014).

En el marco del PMRN, se promovió la agricultura de conservación a través de la combinación de siembra directa, uso de especies específicas de abonos verdes para mejorar la materia orgánica en el suelo y aumentar la fertilidad, así como controlar las malezas, uso de fertilizantes químicos y uso de herbicidas. La estrategia se basó en la aplicación intensiva de insumos en 1 Ha. de cada finca, durante un periodo de tres años, de manera a lograr un efecto significativo en la fertilidad del suelo. El resultado esperado fue diseñado para que el pequeño agricultor familiar amplíe gradualmente el área recuperada o al menos siga aplicando el paquete tecnológico en esa superficie; sin embargo, no se planteó una estrategia de cómo lograr esto (GFA, 2013). Al término de tres años, si bien las parcelas recuperadas tenían un nivel de fertilidad mejorado, para el mantenimiento de dicho nivel era necesario seguir aplicando abonos verdes, además de fertilizantes químicos y herbicidas (aunque en menor medida) en forma programada; esto representa costos adicionales y una nueva estrategia productiva que no siempre es internalizada en forma automática por el

productor, lográndose entonces, una mejora de la fertilidad en forma temporal, solo mientras dura el apoyo técnico proporcionado por el proyecto.

Para uno de los objetivos del proyecto, el cual era comprobar y mejorar el paquete tecnológico ofrecido a los beneficiarios, A través del trabajo realizado, fue posible ajustar la cantidad de fertilizantes utilizados, eliminar el uso de la cal, comprobar y difundir 3 nuevas especies de abono verde (principalmente la Crotalaria), adecuar 2 implementos agrícolas.

#### **6.4.2 Coherencia con las políticas públicas o planes de acción del gobierno**

El proyecto es coherente con los objetivos de desarrollo económico y social elaborados por el Gobierno del Paraguay, dentro de los cuales se encuadran también los objetivos sectoriales del MAG, y subsecuentemente, los objetivos y metas operacionales de unidades operacionales de este Ministerio. El desarrollo de la agricultura familiar y seguridad alimentaria es uno de los 6 ejes del Marco Estratégico Agrario (MEA), dentro del cual se encuadra el PMRN. En el momento de diseño y ejecución del proyecto, el MEA encuadraba en la Política Pública Nacional 2010 – 2020 “Paraguay para Todos y Todas”, y específicamente en sus ejes 2 y 3 “Inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad” y “Crecimiento económico sin exclusiones”. En la actualidad, de igual modo, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. El apoyo a la agricultura familiar es por lo tanto uno de los principales focos de atención de la Política Pública Nacional (GFA, 2013).

#### **6.4.3 Productividad agrícola**

En cuanto a uso de la tierra, los beneficiarios del PMRN, poseen en promedio, a nivel nacional, de 9,6 hectáreas. La superficie de la finca se destina a los siguientes usos: chacra (3,82 Ha.), pastura natural (1,38 Ha.) y pastura cultivada (0,81 Ha.). Una superficie considerable es destinada al kokuere (1,63 Ha.) y, menor proporción, corresponden a monte natural sin manejo (0,80 Ha.), con manejo (0,29 Ha.) y estero (0,59 Ha.). Los promedios que corresponden a bosques son menores a 1 hectárea de superficie de la finca, correspondientes a 0,03 hectáreas para agroforestería y 0,27 para reforestación (A-fines, 2010).

Con respecto a los rendimientos de producción de algunos rubros, el informe de evaluación preliminar de la Fase II realiza una evaluación detallada de 18 rubros producidos por los beneficiarios del PMRN en comparación con familias testigos. Los resultados muestran un aumento significativo del rendimiento, en los 5 departamentos. Puede destacarse el rendimiento promedio del algodón convencional, con una diferencia de 32% en comparación con los testigos. Una situación similar puede observarse con la mandioca (17,7%), y en las distintas variedades de maíz: maíz tupi (60%), maíz loco (41,91%), maíz pichingá (62,91%), maíz chipá (47,14%). Asimismo, los rendimientos promedios del sésamo (en los departamentos donde se cultivó) superan los rendimientos promedios de los testigos en un rango de 36% y 46%.

Asimismo, se ha observado un significativo ahorro en mano de obra (familiar y contratada), que es un de las ventajas difundidas por el proyecto, especialmente en el cultivo del maíz y

mandioca, con un promedio de ahorro de 44% a nivel del área de intervención, con picos de hasta 67% en el departamento de Concepción.

#### **6.4.4 Aspectos de protección del ambiente, minimización de impactos negativos de producción, uso racional o recuperación de recursos naturales (suelo, bosques)**

Desde el mismo objetivo del proyecto, en sus dos fases, se puede observar el énfasis en la protección del ambiente, a través de la promoción de la Agricultura de Conservación y forestería. Dos componentes están orientados específicamente a proporcionar financiación y apoyo técnico para el manejo de suelo y el manejo forestal.

En ese sentido, pueden destacarse algunos aspectos propios de la Agricultura de Conservación:

a. Abonos verdes:

Los informes de evaluación del proyecto, mencionan un aumento significativo en las superficies de abonos verdes, como medida de recuperación y conservación de suelos, en línea con los objetivos del proyecto y con la inversión realizada. La superficie total de abonos verdes en fincas de beneficiarios, en cinco departamentos es de 22.936 hectáreas, mientras que en fincas de testigos, solo se encontraron 6 Has.

b. Reforestación y manejo forestal:

Revisando los datos de evaluación del proyecto, se observa que la superficie reforestada total alcanzó 6.526 hectáreas, que equivalen a 91,2% de la meta de 7.100 Has. Las especies nativas son preferidas para la reforestación: 2.998 beneficiarios las han incorporado, mientras que 2.262 incorporaron especies exóticas.

Cabe mencionar que la reforestación no solo constituye una medida de conservación ambiental, con los beneficios que esto implica, para las familias campesinas del Paraguay; es además una fuente importante de ingresos para las familias. Por un lado, la gestión forestal permite la venta de madera a mediano y largo plazo y por otro lado, la leña aún es utilizada como combustible por la mayor parte de las familias rurales. Con un adecuado manejo forestal, se evita el deterioro de los bosques nativos y es posible asegurar la provisión permanente del principal combustible utilizado, sin costo de compra. De esta manera, los productos del bosque son una fuente importante tanto de ingresos como de ahorros. A través de los incentivos entregados a los comités, el proyecto promovió las siguientes medidas de manejo forestal: manejo de bosque nativo, reforestación, agroforestería, y viveros forestales.

c. Mejora del suelo:

Asimismo, las encuestas realizadas en el marco de las evaluaciones arrojan buenos resultados en cuanto a la mejora del suelo, según la percepción de los beneficiarios: el 93% de los encuestados refirió que sus suelos han mejorado con las medidas de conservación. Los principales factores mencionados son: disminución de carpida (73% de los encuestados); menor erosión (47%); mayor humedad (53%); aumento de ganancias (49%), mencionado por A-fines; 2010.

#### **6.4.5 Generación de ingresos, seguridad alimentaria y desarrollo rural**

En general, y en base a los resultados consignados en informes de evaluación del Proyecto, se observó un ingreso bruto promedio familiar superior en las familias beneficiarias del proyecto (US\$ 4.181), en comparación con las familias testigo (US\$ 2.560). La diferencia es de aproximadamente 63,3% y se mantiene a nivel departamental, atribuible a un mejoramiento de la fertilidad del suelo y, en consecuencia, a un aumento de los rendimientos obtenidos, con respecto a las familias que no desarrollaron medidas de conservación promovidas por el proyecto (A-fines, 2010).

La principal fuente de ingresos brutos de las familias campesinas (beneficiarias y testigos) son los cultivos temporales. Sin embargo, las familias beneficiarias reportan ingresos superiores en 6,1% en comparación a las familias testigos.

Los cultivos forestales constituyen la segunda mayor fuente de ingresos brutos. Esto es un resultado directamente atribuible al proyecto, ya que la diferencia entre familias beneficiarias y familias testigo es de aproximadamente 92,2%.

#### **6.4.6 Sostenibilidad de la acción**

Según datos del estudio de factibilidad llevado a cabo para PMRN **Fase III**, la aceptación de las medidas para Agricultura de Conservación por parte de los beneficiarios es de aproximadamente 90%, la gran mayoría de los comités beneficiarios sigue activa y, en la muestra de comités visitados, el 100% sigue aplicando medidas de agricultura de conservación sobre la parcela beneficiada y ya no realizan quema. Sin embargo, estudios posteriores mencionan que estos números se redujeron a un 75% de los comités (Ruiz Díaz, 2012).

Otra conclusión del estudio de factibilidad, indica que los paquetes tecnológicos aplicados para la recuperación de suelos son un éxito. Sin embargo, en el resto de la finca, el productor sigue aplicando prácticas de agricultura convencional, probablemente por los altos costos de la AC y falta de asistencia técnica. En las fincas en las que el productor amplió la superficie de AC, generalmente no se aplicó el paquete completo, sino solo abono verde.

Con respecto a los agricultores que implementaron medidas de manejo forestal (principalmente reforestación, raleo, poda), los mismos se mostraron satisfechos con sus parcelas. En el momento de la realización de los varios estudios sobre la fase I y II, todos coinciden en una buena probabilidad de sostenibilidad de las mismas.

## **CAPITULO VII. CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS AGROAMBIENTALES**

En esta sección presentamos el diagnóstico de las políticas agroambientales del país desde la perspectiva de los actores territoriales y nacionales del sector, diagnóstico relevado a través de las mesas de diálogo territoriales (Anexo 2) y del Taller Nacional (Anexo 3). Asimismo, vinculados al diagnóstico trabajado con los actores en las mesas de diálogo y taller nacional, se construyeron recomendaciones, que podrán servir como propuestas de lineamientos de políticas agroambientales y, a su vez contribuir como insumos para las directrices voluntarias trabajadas por la FAO, en el marco del Proyecto GCP/RLA/195/BRA “Fortalecimiento de las Políticas Agro-ambientales en Países de América Latina y el Caribe”.

En consenso, entre el equipo consultor y los técnicos y autoridades de la DGP-MAG, se definió trabajar el diagnóstico y la política agroambiental sobre tres áreas principales, que son: i) Servicios ambientales; ii) Cambio climático; iii) Políticas agroambientales y descentralización. Se definieron estas áreas, atendiendo a que fueron los temas más enfatizados en las mesas de diálogo en los territorios y son áreas de interés del MAG para las cuestiones agroambientales, principalmente para la adaptación de la producción al cambio climático de los pequeños (AFC), medianos y grandes productores.

### **7.1 Servicios Ambientales**

#### **7.1.1 Situación actual**

Como puede observarse en el Capítulo III, el Paraguay cuenta con un complejo sistema de leyes ambientales, agrarias y forestales, que buscan la protección ambiental, principalmente los recursos forestales, hídricos y de los suelos. La aplicación de estas leyes no se realiza de manera eficiente, lo que puede ser atribuido a la debilidad institucional de los entes gestores y, conlleva a que la situación forestal del país, entre otras desavenencias, vaya en detrimento de la Ley, a pesar de la promulgación de varias normativas para salvaguardar dicha situación.

Los estudios referentes a la cobertura boscosa del país muestran que está sufriendo una constante disminución de su área forestal y desprotección de cauces hídricos. Así tenemos que en la década del 2000, la cobertura boscosa de la Región Oriental del Paraguay decreció 1/3 en relación al nivel de cobertura del año 1977 y, 1/4 en relación a su nivel de cobertura histórica, estimándose actualmente en apenas el 10% de su cubierta original. Y, de este total, el área que corresponde a las plantaciones forestales, forestación y reforestación, es ínfima, estimada en solo 75.000 Has., concentradas en la Región Oriental del país (MEA, 2013).

Teniendo en cuenta los datos estadísticos de la cobertura boscosa en el país y por las conclusiones de las mesas de diálogo, en Paraguay, existe una alta demanda de servicios ambientales desde el sector privado. Esta demanda se debe principalmente a que, un gran número de productores agrícolas y pecuarios de la Región Oriental del país, no cumplen con lo establecido en la legislación agraria y ambiental vigente, cual es, la de conservar un área forestal al menos 25 % del área de la finca.

Por otro lado, se cuenta con una legislación que rige los servicios ambientales desde el 2006, pero con bajo nivel de aplicación. Esta situación se atribuye a la complejidad de su reglamentación para su implementación. Tal como se definió en las mesas de diálogo: *“El mecanismo está disponible para los grandes productores, que tienen la capacidad de acceso a sitios de compensación, y son capaces de solventar los gastos de tramitación. Sin embargo, los mecanismos de compensación aún no están al alcance de los medianos y pequeños productores, tanto desde la perspectiva de adquirir los servicios ambientales y desde la oferta de los servicios, al ser mecanismos complejos para su aplicación”*.

De la misma manera, en el Taller Nacional, se concluyó que, *“en los últimos tiempos, se avanzó mucho en cuanto a reglamentación de las leyes ambientales, principalmente la de servicios ambientales, pero aún no funcionan de la manera esperada. Esto puede atribuirse a cuestiones de voluntad política y a la falta de información principalmente, entre varias limitantes. El mecanismo involucra a varias instancias ministeriales, atribuyéndole al Ministerio de Hacienda un rol estratégico, que no cuenta con mecanismos eficientes para atender este sector y dar respuesta la demanda.”*

Otra limitante señalada en el Taller Nacional, es el aspecto procesal judicial, considerando que antes de poder realizar transacciones de servicios ambientales a nivel privado, necesariamente debe iniciarse un proceso judicial o sumario administrativo contra la persona física o jurídica que se encuentra en falta, ya que existe una contravención de la Ley, al no cumplir con lo establecido en la legislación vigente y no contar con el área mínima de conservación. De esta manera, se constituye una limitación muy fuerte para la adecuación, al no haber voluntad ni capacidad política e institucional para llevar adelante gran número procesos judiciales; y por otro lado, desde el sector privado, lógicamente evitan someterse a procesos judiciales complejos.

### **7.1.2 Propuesta de aplicación**

En las mesas de diálogo territoriales, se llegó a consensuar, sobre la posibilidad de la aplicación efectiva y eficiente a nivel territorial, de lo establecido en la Ley de Servicios Ambientales. Se plantea que se busquen mecanismos que faciliten y simplifiquen la aplicación de la legislación y sus reglamentaciones a nivel territorial. Es decir, por un lado, que a nivel local se pueda controlar a los productores que posean propiedades donde el uso del suelo coadyuve a la producción, además de contar con vocación agrícola, de manera a que puedan producir eficiente y sosteniblemente; y que, la exigencia de 25% de reserva forestal en las fincas pueda ser compensada a través de pagos por conservación a otros productores en el mismo territorio. Por otro lado, se plantea que en el mismo territorio, familias campesinas de recursos limitados, asentadas sobre suelos frágiles, puedan prestar servicios ambientales y recibir compensación por los mismos.

La aplicación de esta propuesta práctica de los de servicios ambientales, implica contar con estrategias y principios, gobernanza, financiamiento y mecanismos de operativización. De estos puntos consensuados en el taller nacional, se ha desarrollado cuanto sigue:

a. Estrategias y Principios:

Es necesario que el gobierno, liderado por el MAG y en coordinación efectiva con la SEAM, el MH e INFONA, definan políticas agroambientales enmarcadas en estrategias y principios claros, donde, según la situación y condiciones específicas ecosistémicas, sociales y económicas de los territorios, se definan estrategias de políticas de conservación que impliquen: i) las estrategias de ordenamiento agroambiental direccionadas a la conservación de la biodiversidad, de ahorro de tierra (*land sparring*); y/o ii) la aplicación de la estrategia de tierras compartidas (*land sharing*).

Además, implica la definición y aplicación efectiva de los principios i) “Principio Proveedor-Receptor” (PPR), es decir, la promoción de compensaciones a los agentes responsables por la conservación de bienes y servicios ambientales; y/o ii) “Principio Contaminante-Pagador” (PCP), es decir, mecanismos para sancionar los impactos ambientales generados por actividades productivas, estableciendo normativas que sancionen a quien contamina.

b. Gobernanza:

En cuanto a la gobernanza, para la implementación de los servicios ambientales en el taller, se construyeron los siguientes delineamientos:

- Se debe apuntar a facilitar los procesos de aplicación de los servicios a través de un programa o sistema específico de adecuación legal, es decir, un programa que permita procedimientos simplificados, a los que han infringido la ley ambiental, para finiquitar en el menor tiempo posible, procesos y medidas que incentiven la adecuación a la Ley. Actualmente, la adecuación presupone procesos engorrosos y muy complicados, por lo que los infractores resuelven no adecuarse. En este proceso, deben tener un rol preponderante en la gestión, las municipalidades (Direcciones de Catastro), Ministerio de Hacienda (Dirección de Departamentos y Municipios), la SEAM, el INFONA, la Fiscalía, que son los principales actores que deben diseñar este sistema funcional de adecuación. Esto también implica el análisis de recursos humanos de manera a incluirlos en la planificación.
- Se debería proponer a las instancias institucionales correspondientes, un periodo o espacio de tiempo para la adecuación ambiental, que permita a los productores que puedan ajustarse a la legislación, y a través de la cual dispongan de mecanismos de compensación. Esto implicaría una revisión total de las políticas públicas, además de llegar a un acuerdo político para cambiar las leyes, que actualmente no permiten dicha aplicación.
- Por otro lado, atendiendo la problemática de la deforestación en el país, se deben buscar mecanismos para la aplicación de penalizaciones más severas, y analizar los motivos de la falla del sistema de control y penalización.

c. Financiamiento:

Existe un Fondo Ambiental, contemplado en la Ley 1561/00 (Art. 36). Sin embargo, es necesaria la reglamentación y reestructuración de la inversión, quizás a través de la incorporación de capitales financieros como los royalties de las binacionales (Itaipu y Yacyretá) o con fondos GEF, que están disponibles para su ejecución, atendiendo a una

planificación para su utilización; otra alternativa es trabajar con las ONG que ya tienen iniciativas en marcha.

Sin embargo, con la aplicación eficiente de un mercado de servicios ambientales a nivel territorial, la mayor financiación provendría del sector privado, es decir de los que demandan servicios ambientales, quienes deben compensar para adecuarse a las obligaciones de las legislaciones ambientales.

d. Operativización:

Para operativizar las medidas mencionadas, es necesario fortalecer a los municipios y que los mismos asuman el liderazgo a través de sus direcciones de catastro, considerando que son las primeras instancias que deberían conocer las propiedades que tienen excedentes y faltantes de bosques. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda debería ejercer presión, exigiendo este tipo de acciones, condicionando los fondos y la transferencia de los mismos. Es preponderante también, la participación de las instituciones que ya están involucradas en el proceso MAG/SEAM/INFONA.

Además, debe haber un mecanismo de promoción e información, a través de las instituciones públicas, privadas y ONG, que ya se encuentran trabajando en servicios ambientales. Se recomienda el empoderamiento de la comunidad y la coordinación de acciones, y disposiciones legales entre la SEAM y el Ministerio de Hacienda a través de las unidades municipales y departamentales; es importante la priorización de áreas a compensar y la planificación del uso de los Royalties.

Por último, debe establecerse un **mecanismo de control**, que sea transparente, esto es aplicable a todo el sistema y se puede lograr a través de la interconexión de las bases de datos de la Dirección de Catastro, la SEAM, el INFONA, el SENAVE, el SENACSA y el MH.

## 7.2 Cambio Climático

La economía nacional ha crecido significativamente en los años de clima favorable, y ha sufrido en los años con los fenómenos climáticos adversos, lo que hace significar que la agricultura paraguaya y la economía del país, son altamente dependientes del clima. Por lo tanto, a largo plazo, es muy probable que el cambio climático resulte en un aumento de los extremos climático: en donde sea mayor la frecuencia e intensidad de sequías e inundaciones, fenómenos que tendrán impacto en el sector agropecuario y la economía nacional.

El Paraguay ha asumido compromisos para dar cumplimiento a los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC); en el año 2001 se promulga el Decreto N° 14.943, por el cual se implementa el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), cuya misión es “la evaluación e implementación de las acciones vinculadas a las obligaciones asumidas por la República del Paraguay dentro del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto”. En la actualidad, el PNCC, dependiente de la SEAM, está integrado por la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) y la Oficina Nacional de Cambio Climático.

Tomando a consideración los compromisos asumidos, cabe destacar que, aún así, el país ejerce una fuerte presión sobre sus recursos forestales, es así que en el año 2002, la extracción de madera alcanzó 6,4 millones de toneladas, de las cuales 1,8 millones eran para uso industrial; 0,4 millones para uso agropecuario; 1,7 millones fueron destinados para leña de uso doméstico; 1,6 millones para leña de uso industrial; 0,4 millones para producción de carbón y 0,5 millones para otros destinos (MEA, 2013).

### 7.2.1 Inventario de gases de efecto invernadero

Según la Segunda Comunicación del Cambio Climático (SEAM), las emisiones de CO<sub>2</sub>, provienen en su gran mayoría de las actividades del *Sector de Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura*, que aportó un total de 67.181 Gg. correspondiente al 94,85%; seguido por el sector de energía con un total de 3.251,65 Gg., correspondiente al 4,59%; y por último el *Sector Procesos Industriales*, con un total de 395,20 Gg. correspondiente al 0,56%.

En el año 2000, el Sector Cambio en el Uso de la Tierra y Silvicultura (CUTS) capturó un total de 1.088.65 Gg. de CO<sub>2</sub>, lo que da una emisión neta de 69.749,03 Gg. de CO<sub>2</sub>, para el correspondiente año.

En lo que se refiere a la emisión del metano, el *Sector Agricultura* también lidera, con un total de 519,93 Gg. (70,05%) de CH<sub>4</sub>. En el segundo lugar, el Sector Cambio de Uso de la tierra y Silvicultura aportó 195,76 Gg. (26,38%). Las contribuciones a las emisiones de metano de las actividades del *Sector Energía* han sido de 14,97 Gg. (2,02%), mientras que el *Sector Desperdicios*, ha contribuido con un total de 11,53 Gg. (1,55%).

El sector de mayor aporte en las emisiones de N<sub>2</sub>O es también el de *Agricultura*, con un total de 24,87 Gg. (88,32%). Los sectores Desperdicios y Cambio de Uso de la tierra y Silvicultura aportan 1,55 Gg. (5,50%) y 1,35 Gg. (4,79%), respectivamente. Finalmente, el Sector Energía ha contribuido con 0,39 Gg. (1,39%).

La mayor contribución estimada para la emisión de óxidos de nitrógeno, proviene del Sector Cambio de Uso de la tierra y Silvicultura con 48,64 Gg. (55,47%) y del Sector Energía, con un total de 39,05 Gg. (44,53%).

En el caso del monóxido de carbono, la mayor contribución proviene del Sector Cambio de Uso de la tierra y Silvicultura, con 1.712,87 Gg. (78,61%), seguida por el aporte del Sector Energía, con un total de 466,04 Gg. (21,39%).

Para la emisión de los compuestos orgánicos volátiles distintos al metano, el Sector Energía fue el de mayor aporte, con 44,90 Gg. (76,70%), seguido de los procesos Industriales con 13,64 Gg. (23,30%). La totalidad de las emisiones de dióxido de azufre proviene de los Procesos Industriales, ya que no se han podido estimar las emisiones del mismo en el Sector Energía. Las emisiones estimadas en este sector son de 0,16 Gg.

Las partidas informativas incluyen a las emisiones correspondientes a los Bunkers Internacionales y a las emisiones de dióxido de carbono provenientes de la Quema de

Biomasa. Las cifras calculadas corresponden a 38,29 Gg. de emisiones de CO<sub>2</sub> para los Bunkers Internacionales y 8.734,38 Gg. de CO<sub>2</sub> para la Quema de Biomasa.

Según se señaló en el Taller Nacional, en Paraguay, la deforestación puede ser considerada legal e ilegal. La deforestación más significativa, se produce en la Región Occidental, donde dicha acción es considerada legal, aunque para la SEAM, solo el 30% de las fincas cuentan con permiso para desmonte legal, el resto no tiene Licencia Ambiental (en la Región Oriental rige la llamada Ley de Deforestación 0). Se está trabajando en atenuar el nivel de deforestación que se da por cambio de uso de la tierra.

La captura de carbono y la disminución de la deforestación son acciones que representan valores agregados para la adaptación al cambio climático, por lo que se considera esencial una planificación estratégica con miras al desarrollo de productos legales e institucionales que permitan una gestión integral de la problemática y su consecuente resolución.

### 7.2.2 Desafíos

En cuanto a la **adaptación de la producción al cambio climático**, en las mesas de diálogo territoriales, los actores locales consensuaron que es necesario contar con una estrategia de desarrollo más integrada y planificada de aplicación en *sistemas de tecnología y producción*, que posibilite hacer frente a los efectos adversos del cambio climático (adaptación), de tal forma a facilitar una mayor inclusión social, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional, la salud y la nutrición y la protección del medio ambiente.

Respecto a las sugerencias proporcionadas en el Taller Nacional, en términos de **gobernanza**, es importante mencionar que es necesaria la coordinación interinstitucional, que debe fortalecerse para la determinación de las políticas agroambientales; principalmente, se solicitó a las autoridades del MAG, una reestructuración institucional y orgánica, de tal manera que sea posible la toma de decisiones atendiendo a los mandatos establecidos para la cartera, además de conciliar la comunicación y el trabajo coordinado de todas las instancias y dependencias del sistema, tomando en cuenta a los entes autárquicos. Considerando que el MAG es el ente rector de las políticas agrarias, debe impulsar la creación de los mecanismos de alianza estratégica y de unificación de conceptos en relación a la temática de política agroambiental; además, es fundamental el trabajo del MAG en conjunto con los municipios, para el ordenamiento territorial, en el uso de los suelos, en la prestación de asistencia técnica, la integración de las autarquías y entes referentes (SEAM, INFONA, entre otros) y la gestión para la adaptación al cambio climático a nivel nacional y sub-nacional.

Con referencia a la integración de recursos, humanos y técnicos, se constató la necesidad de crear mecanismo de trabajo y fortalecer los existentes, a fin de complementar las acciones consideradas para el mejoramiento de la gobernanza institucional.

Por otro lado, para tener acceso a la **financiación** en el marco del cambio climático, se deberá abordar la temática de mitigación y adaptación como así también rever los mecanismos para la reducción de la deforestación. Actualmente, Paraguay está implementando el mecanismo REDD+, conjuntamente con la SEAM, que fuera incluido

como mecanismo de acción tras la ratificación del acuerdo de París; al respecto, el país está en fase de alistamiento, es decir, preparando a Paraguay para que pueda acceder a la 2ª fase del acuerdo (pilotaje, ejecución de acciones) y, finalmente, pasar a la 3ª fase (pago por resultados). Esta última etapa implicaría eliminar o reducir la deforestación, para la disminución del nivel de emisiones de carbono, ya que el nivel más alto de emisión se da por el cambio de uso de suelo (deforestación para agricultura o ganadería). Las ONG también se están preparando para trabajar los mecanismos REDD+ (WWF, Green Commodities, Guyra Paraguay, entre otros), para contar con financiación de fondos internacionales en la ejecución de acciones que contribuyan con el ambiente.

Gubernamentalmente, el INFONA está trabajando conjuntamente con la SEAM en una *Estrategia Nacional* para reducir la deforestación. Esta estrategia tiene un mapa de actores que incluye a todas las instituciones que tengan algún componente ambiental. Los integrantes explicaron el mecanismo REDD+ a los participantes del taller, donde surgió un debate que planteó la conveniencia del instrumento en comparación con los ingresos generados por la producción y, tomando en cuenta la matriz energética. El año pasado, según los datos convenidos por la institución, los ganaderos ingresaron 1.500 millones de US\$, pero solo un pequeño porcentaje se tributó al Estado. En cuanto a energía, más del 50% utiliza leña (calor, luz), sin embargo, el documento indica que la mayor fuente de emisión de carbono es el cambio de uso de suelo, no el uso de leña.

Existen leyes para adaptación y mitigación al Cambio Climático, pero no todas están reglamentadas para su **operativización**. Se ha iniciado la reglamentación de la Ley N° 536/95, que refiere el pago de incentivos mencionados anteriormente sobre servicios ambientales.

Con respecto a un **mecanismo de promoción e información**, actualmente, INFONA y SEAM están desarrollando un *Sistema de Información Geográfica Forestal*. Se trata de un geoportal, con mapas de bosques y suelos, validados para el periodo 1990-2015. Es la primera vez que se tendrá un mapa aprobado por ambas instituciones con una exactitud de más de 87% de veracidad, de acuerdo a lo mencionado por una de las representantes del INFONA. Por ejemplo, estos mapas evidencian que la mayor deforestación se da por cambio de uso del suelo, para agricultura y ganadería, y no por uso de leña u otros motivos, a severa. Se pretende que el geoportal pueda ser utilizado por cualquier persona y cuente con acceso abierto para la adquisición de información sobre el territorio y el cambio de uso que se tiene del suelo. Es un proyecto muy ambicioso, que se encuentra en la mira de la comunidad internacional y se realiza en trabajo conjunto con la FAO y el Banco Mundial; una vez concluida la fase de validación se informará a la población en general, del producto obtenido, que sería, probablemente en el primer trimestre del 2016. Esta es una de las bases para poder acceder a mecanismos REDD+ en Paraguay.

Por último, y considerando el **mecanismo de control** que abordan nuestras legislaciones e instituciones, como ya se ha mencionado, existen leyes y no son aplicadas por no contar con la reglamentación pertinente o la falta de coordinación de las instituciones gestoras de las mismas. El establecimiento de un constante monitoreo interinstitucional y otros mecanismos de control facilitarán la implementación legislativa.

### 7.3 Políticas Agroambientales y Descentralización

Las políticas agroambientales a nivel regional, se empiezan a concebir debido a las múltiples problemáticas en la gestión ambiental generadas por la producción, la deforestación, el cambio climático, entre otros factores, de acuerdo a lo mencionado dentro del Documento FAO sobre Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe (2014) y apreciaciones contempladas en los talleres.

Durante la ejecución de los talleres, tanto a nivel territorial (Departamento de Itapúa) y a nivel Nacional (con instituciones públicas y privadas), desarrolladas en el marco de las políticas agroambientales, se generaron variados aportes sobre todo para lo que refiere al ámbito de las relaciones interinstitucionales y el rol de las mismas, la necesidad de ajustar las legislaciones y designar a los rectores pertinentes; así también, además de rever la situación de las potestades centralizadas y transferirlas a autoridades sub-nacionales, para que, de esta manera, sea factible el mejoramiento de la comunicación, de la toma de decisiones y de la ejecución de acciones en los ámbitos: agrario, ambiental y legislativo.

Se suceden acciones esenciales que deben planificarse y ejecutarse, atendiendo a los resultados visualizados en los talleres, para la implementación de una política agraria pertinente y acciones de desarrollo sostenible, visualizándolas en el ordenamiento territorial, la descentralización institucional, jurisdiccional y legislativa, la coordinación interinstitucional y la participación de los pobladores y sociedad civil en general, para la aplicación de las medidas correctivas y aplicables.

#### 7.3.1 Situación actual

En cuanto al ordenamiento territorial, principal herramienta de los municipios para su gestión ambiental, en las mesas de diálogos territoriales, se resaltó lo siguiente: si bien existen normativas nacionales, con frecuencia las mismas no pueden ser aplicadas a nivel territorial; los motivos difieren según los municipios. Se hizo mención a la dificultad y costo (económico y social) de implementar un ordenamiento en forma posterior a la habitación del espacio.

Por otra parte, en general, no se da la debida oportunidad de **participación** a la ciudadanía en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Esto socava el cumplimiento de las normativas, ya que los planes no son aceptados como relevantes para la comunidad. La mejor estrategia es dar participación a los actores de diferentes sectores a nivel distrital, en coordinación con la Dirección de Catastro, a nivel central.

También, los participantes consideraron que el ordenamiento territorial debe realizarse tomando en cuenta la realidad territorial y con una perspectiva a futuro, consultando con la ciudadanía local y considerando los aspectos inherentes a cada comunidad, como ser: centros educativos, comerciales, recreativos existentes, entre otros.

Por otro lado, los actores locales identificaron una deficiente o nula coordinación de las instituciones de control, entre sí y con los gobiernos locales, en la aplicación de las leyes. Esta situación también fue identificada a nivel de implementación de proyectos locales de

desarrollo, en los cuales, por ejemplo, una institución del sector público realiza acciones que no se encuentran en concordancia con los lineamientos estratégicos de otra institución gubernamental.

Desde el punto de vista de la aplicación de las leyes, en las mesas de diálogos territoriales, coinciden en que para la formulación, implementación y gestión de políticas agroambientales, los gobiernos locales también requieren fortalecimiento, en términos del ordenamiento y gestión territorial en los municipios, como así también de la creación de secretarías agroambientales, la planificación de recursos económicos, formación de recursos humanos y autonomía para la aplicación de sanciones. Sería deseable la descentralización.

Se refirió además, que no existen mecanismos o instancias eficaces de consulta con la ciudadanía a nivel local para la promulgación y aplicación de ciertas leyes y reglamentaciones. En ciertas ocasiones, se realiza la consulta, pero solo en el Congreso Nacional de la capital del país (Asunción) y, los pobladores aislados ya no tienen oportunidad de opinar. Nuevamente y para la toma de decisiones, se insiste en la descentralización como mecanismo de acción.

### **7.3.2 Desafíos**

Considerando situaciones como la falta de coordinación de las instituciones entre sí, y con otros entes y gobiernos locales, además de la inaplicabilidad de algunas legislaciones por ausencia de reglamentaciones y regentes de las mismas, sería factible y deseable implementar **directrices de descentralización** de funciones para la correcta y oportuna aplicación de las legislaciones, conjugando la política agrícola y la ambiental; esto podría lograrse por medio de una coordinación efectiva entre las instituciones del gobierno central, y de estas instituciones con los gobiernos regionales y locales.

La elaboración de una **política agroambiental**, permitirá un trabajo interinstitucional desarrollado de manera coordinada y aplicable en los sectores agrario, ambiental y legislativo.

Y la **participación** de la ciudadanía y sociedad civil en general, en la construcción de lineamientos ajustados a la realidad local y de segura aplicabilidad, se visualizará tomando en cuenta que la planificación el diseño y ejecución de proyectos y la evaluación de los productos obtenidos debe contar con la presencia activa de los actores locales, y esto, representa una de las tareas pendientes de los gobiernos sub-nacionales y de las instituciones.

### **7.4 Recomendaciones**

El SIGEST puede ser un espacio oportuno, para tratar los temas agrícolas y ambientales. Se debería analizar la participación de instituciones del Consejo Nacional Ambiental (CONAM) u otros actores, o como integrar ambas instancias.

Por otra parte, sería deseable que exista una coordinación para la aplicación de las leyes de forma más sencilla y efectiva, considerando que cada institución cuenta con una

dependencia del SIGEST, con leyes y normativas propias. Se sugiere, que cuando una institución trabaje un procedimiento o una normativa, se realice la actividad interinstitucionalmente, atendiendo a que la legislación o reglamentación, podría afectar a varias instituciones públicas e inclusive al sector privado; de esta manera, se posibilita el logro de la elaboración y promulgación de una reglamentación más integral. Asimismo, es necesario difundir las leyes a nivel interinstitucional. Con frecuencia, las instituciones desconocen las normativas de otras instituciones, por este motivo, es importante trabajar en conjunto y difundir las leyes y normativas a **nivel interinstitucional**. Además, sería recomendable capacitar a referentes de las instituciones que conforman el SIGEST o el CONAM para el conocimiento de las normativas de otras instituciones, de manera a fomentar un trabajo articulado.

Para lograr una **participación de los gobiernos locales** en la implementación de las políticas agroambientales elaboradas por el MAG y la SEAM, se podría analizar la posibilidad de potenciar o mejorar las “mesas territoriales” existentes, o implementar un modelo similar al Proyecto Katupyry en otros territorios. De esta manera, sería posible obtener una armonización de trabajo con los actores del sector público y privado y a nivel territorial, ya que, según la experiencia, es más difícil coordinar acciones a nivel territorial desde el nivel central.

Con respecto a la **inclusión** de todos los sectores productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina y los pueblos indígenas, la sugerencia es que las instituciones que no visualizan dentro de su estructura orgánica estos ejes, los incorporen y fortalezcan, considerando que varias instituciones ya tienen áreas o dependencias que trabajan con estos sectores. Por otra parte, sería importante que se creen dependencias relacionadas a la producción (secretaría de agricultura, por ejemplo) en las instituciones que carecen de ellas.

Es posible crear y fortalecer las **capacidades de gestión de los gobiernos locales** para la formulación, implementación y gestión de políticas agroambientales, a través del fortalecimiento de mesas de trabajo a nivel territorial, es decir, fomentar el trabajo articulado entre las instituciones públicas y privadas, tanto a nivel central como subnacional. Es necesario el fortalecimiento de las instituciones centrales que se derivan a los gobiernos locales, comprometiendo su participación en la aplicación de las leyes, de las funciones que se tienen que desempeñar; es así que, las instituciones involucradas deberían participar también de las mesas locales y en la creación y fortalecimiento de estas plataformas necesarias a nivel de territorio, haciendo factible acciones consolidadas, como así también, la solicitud de una ampliación presupuestaria al gobierno central para el mejoramiento de la aplicabilidad y, la eficiente y eficaz gestión institucional de los lineamientos y directrices agroambientales, en pos de la constitución de una política integradora y de desarrollo del sector agroambiental.

## CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES

Se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del presente estudio, dando énfasis al razonamiento final de las mesas de diálogo territoriales y del taller nacional desarrollados sobre políticas agroambientales.

Los principales resultados obtenidos, hacen referencia a:

- El Paraguay cuenta con un complejo conjunto de leyes de protección de los recursos naturales y de fomento a la forestación y la reforestación, que si fueran aplicados eficientemente, resultarían en importantes herramientas para la elaboración de una buena política agroambiental. Sin embargo, en las mesas de diálogos y el taller nacional, se resaltaron las fuertes debilidades institucionales en la aplicación de dichas leyes, lo que conlleva a una degradación constante de los recursos naturales, principalmente los bosques nativos, además de un imperceptible fomento a la forestación.
- Urge la necesidad de activar el mercado de servicios ambientales a nivel nacional y territorial (establecido en las legislaciones actuales), con lo cual se estaría fomentando la restauración de ecosistemas dañados, adecuando la producción agraria y forestal a la legislación ambiental como así también a los productores que, además, serían beneficiarios (por ejemplo, familias rurales pobres asentadas en ecosistemas y suelos frágiles) en términos socioeconómicos, de los beneficios de la citada Ley de Servicios Ambientales.
- En el país se observa aún, una dicotomía entre las políticas ambientales y las políticas agrarias, sobre todo en su aplicación. Los actores consultados coinciden en que el MAG, en coordinación con otras instituciones del sector y el MH, deben liderar procesos en donde se conjuguen lineamientos y principios claros de la producción eficiente de alimentos, la protección ambiental y la reducción de la pobreza.
- Para los actores locales, es inminente la descentralización, para el control y aplicación de las leyes ambientales, estratégicamente. Para esto, es necesario activar estructuras legales ya establecidas, como el SIGEST y replicar experiencias que se están desarrollando exitosamente, como son las mesas territoriales desarrolladas en el marco del proyecto Katupyry.
- Atendiendo a los acontecimientos climatológicos experimentados en los últimos tiempos y de la aprobación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la sugerencia indica que el MAG pueda encarar planes, programas y proyectos para la adaptación a los cambios climáticos, principalmente dirigida a la AFC.

## **IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

**A-FINES.** 2010. Evaluación del impacto socioeconómico del Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales (PMRN): Informe Preliminar. Paraguay.: DEAg-GIZ-Kfw.

**A-FINES.** 2014. Evaluación ex –ante (línea de base) del “Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales”. Paraguay.: DEAg-GIZ.

**Asociación Rural Del Paraguay (ARP), Comisión de Medio Ambiente y Producción Sustentable, Solidaridad.** 2015. Compendio de Leyes Forestales y Ambientales del Paraguay. Proyecto Carne Natural. 2ª Edición. Paraguay.

**Birbaumer; Georg; et al.** 2008. Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Sistemas sostenibles de producción para los principales cultivos agrícolas, hortícolas, forestales y agroforestales de la Región Centro del Paraguay. Paraguay.: MAG – KfW - GTZ.

**Berry, A;** 2000; Causas de la Pobreza en América latina y Políticas para Reducirla, con Referencia especial al Paraguay; BID; Serie de Documentos de Trabajo I-11 Washington, D.C.; 46 p.

**Borsy, P.; Gadea, R.; Vera Sosa, E.; et al.** 2011. Manejo Forestal y Agricultura de Conservación. Experiencias de pequeños productores en la Región Oriental de Paraguay. Proyecto Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Paraguay.: MAG – GIZ – KfW.

**FAO.** 2012. Proyecto GCP/RLA/195/BRA. Fortalecimiento de Políticas agro-ambientales en países de América Latina y el Caribe a través de Diálogo e Intercambio de Experiencias Nacionales. Documento de Extensión y Ampliación Presupuestaria.

**FAO.** 2013. Proyecto GCP/RLA/195/BRA. Fortalecimiento de Políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe a través de Diálogo e Intercambio de Experiencias Nacionales: Balance de resultados y recomendaciones, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua. Memorias del Taller Regional. Brasil.

**FAO.** 2014. Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe. Análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua. ISBN 978-92-5-308055-7.

**FAO.** 2015. Fortalecimiento de las Políticas Agroambientales en los Países de América Latina y el Caribe. Informe del Taller Nacional Sobre Directrices Voluntarias de Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe de La Habana, Cuba.

**FAO.** 2015. Fortalecimiento de las Políticas Agroambientales en los Países de América Latina y el Caribe. Informe del Taller Regional sobre Directrices Voluntarias de Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe de Bogotá, Colombia.

**FIDA.** 2015. Proyecto para el Mejoramiento de Ingresos de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en los Departamentos de la Región Oriental del Paraguay Informe de

diseño detallado; División de América Latina y el Caribe Departamento de Administración de Programas; 308 p.

**GFA.** 2013. Estudio de Factibilidad para una Tercera Fase del Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales (PMRN-III). Paraguay. Informe Final – Parte I: Informe Principal. MAG-DINCAP-Kfw..

**IICA, CAS, REDPA.** 2010. Principales políticas sobre cambio climático en los países del consejo Agropecuario del Sur (CAS)..

**LABORATORIO SIG/CIF/FCA/UNA.** 2011. Proyecto “Desarrollo de Metodologías de Monitoreo de Carbono almacenado en los Bosques para la REDD+ en el Paraguay”. 2011 – 2014. Mapa de cobertura de la tierra: Informe Técnico. Paraguay.

**Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).** 2014. Plan Estratégico Institucional 2014-2018.

**MAG-FIDA.** 2014. Proyecto Paraguay Rural, Informe de Terminación del Proyecto. Informe N°: 3483. Paraguay.

**MAG-DGP.** 2015. Paraguay, Situación y perspectivas de políticas de Gestión de Riesgos Agroclimáticos.

**Moreira, A.; Bianco, E.** 2005. Inventario de Políticas agroambientales en Uruguay; IICA / Agriculture and Agri-Food Canadá. Montevideo, Uruguay.: 108 pg.

**Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2014 - 2030.** Presidencia de la República del Paraguay. 2014.

**PNUD.** 2013. Proyecto Integrando la Conservación de Biodiversidad y Manejo Sustentable de la Tierra en las prácticas de producción en todas las biorregiones y biomas en Paraguay. Documento de Proyecto.

**Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación de bosques en países en vías de desarrollo.** 2011: Documento de Programa Conjunto Nacional.

**Programa ONU REDD.** Paraguay, Avances hacia el logro de los objetivos y los resultados. Disponible en: <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/onuredd/PNC%20ONU%20REDD%2B%20Paraguay.pdf>

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** Políticas Agroambientais Brasileiras para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome.

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** 2013. Políticas Agroambientales en Chile.

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** 2013. Documento Final del Estudio de Políticas Agroambientales en Nicaragua.

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** 2013. Fortalecimiento de las políticas agro-ambientales en países de América Latina y el Caribe a través del dialogo e intercambio de experiencias nacionales, Caso Colombia.

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** 2013. Documento Final del Estudio de Políticas Agroambientales en México.

**Programa de Cooperación Internacional Brasil–FAO.** 2015. Proyecto GCP/RLA/195/BRA Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales. Informe. Diálogo nacional sobre directrices voluntarias de políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. México.

**Proyecto Mejorando la Conservación de la Biodiversidad y el Manejo Sostenible de la Tierra en el Bosque Atlántico del Paraguay Oriental “Paraguay Biodiversidad”.** 2013. Informe de Revisión de Medio Término.

**Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.** 2014.

**SEAM-PNUD.** 2001. Primera Comunicación Nacional de Cambio Climático – Paraguay. Resumen Ejecutivo.

**SEAM.** 2005. Política Ambiental Nacional.

**SEAM-PNUD-GEF.** 2005. Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) 2004 – 2009.

**SEAM.** 2006. Conservación de la Diversidad Biológica en el Paraguay: una propuesta de la Secretaria del Ambiente para la Guía de Acciones. Conservación in situ, ex situ y usos sostenibles de la Biodiversidad. Paraguay.: Volumen 1.

**SEAM.** 2006. Conservación de la Diversidad Biológica en el Paraguay: una propuesta de la Secretaria del Ambiente para la Guía de Acciones. Incentivos para la Conservación de la Biodiversidad en el Paraguay: Una Primera Aproximación.

**SEAM-PNUD-GEF.** 2011. Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático – Paraguay. Noviembre.

**SEAM.** 2012. Política Nacional de Cambio Climático.

**SEAM-PNUD-GEF.** 2013. Proyecto Actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y elaboración del plan de acción para apoyar la elaboración del Plan Estratégico del CDB 2011-2020 en Paraguay. Documento de Proyecto.

**SEAM.** Actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Elaboración del Plan de Acción para apoyar la implementación del Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) 2011 – 2020 en Paraguay”. Información disponible en: <http://www.seam.gov.py/programas-y-proyectos/enpab>.

**UNDP.** 2013. Mainstreaming Biodiversity Conservation and Sustainable Land Management into Production Practices in all Bioregions and Biomes in Paraguay. Project Document.

**Ruiz Díaz, Gustavo.** 2012. Niveles de adopción de técnicas de agricultura de conservación difundidas por el PMRN. Programa de Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Paraguay.: MAG-GIZ/SAR.

# **ANEXOS**

# ANEXO 1

## CONVENIOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y BILATERALES SUSCRITOS Y RATIFICADOS POR EL PARAGUAY, RELACIONADOS CON POLÍTICAS AGROAMBIENTALES

El Paraguay ha suscrito los siguientes convenios internacionales, regionales y bilaterales con ratificación del Senado<sup>5</sup>.

### ✓ Convenios internacionales

- 1973 - Ley N° 583 que aprueba y ratifica la “Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de fauna y flora silvestres” (CITES).
- 1986 - Ley N° 1231 que aprueba y ratifica la “Convención sobre la Protección del Patrimonio mundial, cultural y natural”.
- 1992 - Ley N° 61 que aprueba y ratifica el “Convenio de Viena” para la protección de la capa de ozono, el “Protocolo de Montreal” relativo a sustancias agotadoras de la capa de ozono, y la “Enmienda de Montreal”.
- 1993 - Ley N° 234 que aprueba el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”, adoptado durante la 74ª Conferencia internacional del trabajo, celebrada en Ginebra.
- 1993 - Ley N° 251 que aprueba el “Convenio sobre Cambio Climático”, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, la “Cumbre de la tierra”.
- 1993 - Ley N° 253 que aprueba y ratifica el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la “Cumbre de la tierra”.
- 1994 - Ley N° 350 que aprueba la Convención relativa a los Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR).
- 1995 - Ley N° 567 que aprueba el “Convenio de Basilea” sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.
- 1996 - Ley N° 970 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación, en los países afectados por la sequía grave o la desertificación, en particular África.
- 1996 - Ley N° 988 que aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las obtenciones de vegetales.
- 1998 - Ley N° 1314 que aprueba la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres.
- 1999 - Ley N° 1447 que aprueba el “Protocolo de Kioto” de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- 1999 - Ley N° 1507 que aprueba las “Enmiendas del Protocolo de Montreal” relativo a sustancias que agotan la capa de ozono.
- 1999 - Ley N° 1508 que aprueba la “Enmienda de Gaborone” a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES).

---

<sup>5</sup> SEAM, PNUD/GEF. 2005. Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) 2004 - 2009

✓ **Convenios regionales.**

- 1979 - Ley Nº 758 que aprueba y ratifica la “Convención para la Protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América”.
- 1992 - Ley Nº 18 que aprueba y ratifica el “Protocolo de Brasilia” para la solución de controversias, suscrito entre los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay.
- 1995 - Ley Nº 555 que aprueba el “Acuerdo para la Conservación de la fauna acuática en los cursos de los ríos limítrofes”.
- 1995 - Ley Nº 751 que aprueba el “Acuerdo sobre Cooperación para el combate al tráfico ilícito de madera”.
- 1997 - Ley Nº 1171 que aprueba el “Protocolo adicional del Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los recursos ícticos” en los tramos compartidos de los Ríos Paraná y Paraguay, suscrito con la República Argentina.
- 1998 - Ley Nº 1235 que aprueba el “Acuerdo por notas reversales sobre el reconocimiento de los canales de los Ríos Paraná y Paraguay para la navegación común de ambos estados”.

✓ **Convenios bilaterales**

- 1992 - Ley Nº 112 que aprueba y ratifica el “Convenio para establecer y conservar la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú y la cuenca que lo rodea del Río Jejuí, suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay, el Sistema de las Naciones Unidas, The Nature Conservancy y la Fundación Moisés Bertoni para la Conservación de la Naturaleza”, en Asunción, el 27 de junio de 1991.
- 1993 - Ley Nº 262 que aprueba el “Acuerdo suscrito por canje de notas reversales, entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Paraguay, sobre el Río Pilcomayo”.
- 1995 - Ley Nº 751 que aprueba el “Acuerdo sobre Cooperación para el combate al tráfico ilícito de madera”.

## ANEXO 2

### **Proyecto GCP/RLA/195/BRA**

**Fortalecimiento de las Políticas Agro-ambientales en Países de  
América Latina y el Caribe**

### **Diagnóstico Nacional de Política Agroambiental Paraguay**

#### **INFORME DE MESAS DE DIALOGO**

**Presentado Por:** Emilio Valiente y Frederique Gerard  
10 de Noviembre de 2015

# CONSULTORIA NACIONAL EN SISTEMA AGROAMBIENTAL

## INFORME DE MESAS DE DIALOGO

En el marco del en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe, a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales” (GCP/RLA/195/BRA) se apoyó a 2 Mesas de Diálogo en el Departamento de Itapúa para introducir la temática de la política agroambiental.

Las instancias de dialogo fueron seleccionadas en forma consensuada con la Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Proyecto Katupyry ejecutado por el MAG con apoyo de la JICA. Entre otras actividades, el Proyecto Katupyry se encuentra desarrollando Mesas Territoriales Interinstitucionales en Itapúa y Caazapá. Dichas mesas están integradas por representantes de la Gobernación, Municipalidades, Organizaciones de la Sociedad Civil, la Academia, además del MAG, JICA y otras entidades relacionadas.

Se acordó apoyar 2 mesas de dialogo:

1. Mesa de dialogo Territorio 1 en Obligado (Itapúa) el martes 27 de octubre; y
2. Mesa de dialogo Territorio 2 en Pirapey (Itapúa) el miércoles 28 de octubre.

Las Mesas Territoriales están organizadas por áreas temáticas y, para la realización de los talleres, se priorizaron la participación de las Mesas Temáticas de Ambiente y Producción. El apoyo del personal del Proyecto Katupyry y la DGP fue esencial para la organización, logística y resultados de las jornadas.

### ✓ **Objetivo del taller**

Se logra consensuar un análisis conceptual de la política agroambiental de Paraguay; y elaborar recomendaciones para Directrices Voluntarias de Políticas Agroambientales.

Con lo que se espera contribuir para:

- i. Tener una apreciación crítica conceptual sobre la configuración de las políticas agroambientales en Paraguay
- ii. Aportar lineamientos específicos que mejore el diseño y la aplicación de las políticas agroambientales, desde perspectivas sectoriales concretos.

### ✓ **Metodología**

En ambas jornadas, se aplicó la misma metodología de manera a rescatar la mayor cantidad de aportaciones de los participantes.

- Apertura – Presentación de los objetivos y metodología de trabajo
- Presentación del Diagnóstico Nacional de Política Agroambiental
- Trabajo grupal por área temática:

#### ***Grupo 1. Desarrollo Rural con enfoque territorial***

**Grupo 2. Institucionalidad en la aplicación de las leyes**

**Grupo 3. Modelo de producción y servicios sostenible**

**Grupo 4. Internalización de los valores ecosistémicos**

**Grupo 5. Equidad en la generación y distribución de la riqueza**

- Plenaria de presentación de los resultados grupales; acuerdos
- Cierre

✓ **Participantes**

En la jornada desarrollada en Obligado, participaron 35 personas; mientras que en Pirapey participaron 24 personas. Se pudo registrar la participación de un total de 44% de mujeres.

<b>Participantes</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Territorio 1 – Obligado	35	15	20
Territorio 2 – Pirapey	24	18	6
Total	59	33	26

La invitación fue inclusiva y amplia, buscando asegurar la presencia de expertos de diferentes sectores y los participantes de la jornada realizada en Obligado incluyó a representantes de instituciones públicas (MAG-Deag, MAG-DGP, INFONA, COMIP), municipalidades (Trinidad, Pirapo, Bella Vista, Obligado, La Paz, Hohenau), Universidad Católica, Procosara, Cooperativa Colonias Unidas, Gobernación, Proyecto Katupyry, JICA, entre otros. Asimismo, en la jornada realizada en Pirapey, participaron representantes de municipalidades del Territorio (Edelira, Natalio, Capitán Meza, Yataity), Secretaria del Ambiente de la Gobernación, instituciones públicas (MAG-Deag, MAG-DGP, INFONA), Universidades, CECTEC, Proyecto Katupyry, JICA, entre otros. (Para mas detalles, favor referirse al Anexo 1 – Lista de Participantes)

✓ **Desarrollo de los Talleres**

Como apertura, los representantes de DGP-MAG y del proyecto Katupyry se dirigieron a los presentes con palabras de bienvenida y presentaron al consultor encargado de la facilitación y sistematización de los talleres.

Seguidamente el consultor inició con la presentación del proyecto de Política Ambiental, el objetivo del Taller, la metodología y los resultados esperados. Detalló el programa y explicó la dinámica y áreas temáticas de los trabajos en grupo. Resaltó la importancia de la presencia y la participación de cada uno, desde su perspectiva personal e institucional. Asimismo, abrió la posibilidad de intervenir a lo largo de la jornada, para facilitar el debate y dialogo.

Una vez realizada la introducción, el consultor presentó conceptos básicos de Política Agroambiental, los esfuerzos realizados en América Latina, y los avances en el diagnóstico de Política Agroambiental en Paraguay (situación actual legal e institucional), propiciando la

participación de los presentes. Posteriormente, la audiencia se separó en 5 grupos al azar, a los cuales se entregó preguntas guía para el análisis de cada tema. Las áreas temáticas son las siguientes:

**Grupo 1. Desarrollo Rural con enfoque territorial**

**Grupo 2. Institucionalidad en la aplicación de las leyes**

**Grupo 3. Modelo de producción y servicios sostenible**

**Grupo 4. Internalización de los valores ecosistémicos**

**Grupo 5. Equidad en la generación y distribución de la riqueza**

Una vez transcurrido el tiempo establecido, se abrió la discusión en plenaria, a través de la presentación de los resultados de cada grupo y posteriores aportaciones de la audiencia. Finalmente, se realizó el cierre del Taller, con el agradecimiento a los participantes e instituciones organizadoras.

En todo momento se priorizó la participación activa de los presentes, de manera a obtener la mayor cantidad de comentarios y recomendaciones, desde su perspectiva de implementación local y de trabajo de campo. Para ello, se utilizaron diferentes técnicas de facilitación y moderación.

Posteriormente al Taller se sistematizaron los comentarios, sugerencias y aportes. El presente informe presenta los resultados de los debates y plenaria, en base a las áreas temáticas abordadas y las temáticas de particular relevancia para la política agroambiental en Paraguay.

#### ✓ Análisis Por Área Temática

- Área Temática 1. Desarrollo Rural con enfoque territorial

Con respecto a los temas de **ordenamiento territorial**, si bien existen normativas nacionales, con frecuencia las mismas no pueden ser aplicadas a nivel territorial. Los motivos difieren según los municipios. Se mencionó la dificultad y costo (económico y social) de implementar un ordenamiento en forma posterior al hecho. Por ejemplo, en varias colonias, los asentamientos humanos se realizaron alrededor de una empresa, o un silo, es decir alrededor de las fuentes de trabajo, y posteriormente se torna difícil declarar esa área como zona industrial ya que implicaría el reasentamiento de familias a otras zonas además de la creación de zonas residenciales. Asimismo, se señaló que muchos municipios sienten la necesidad de abordar otras problemáticas sociales según las consideran más urgentes o prioritarias, con recursos limitados. Sin embargo, es necesario que cada municipio emita una ordenanza que reglamente la ley y exija su aplicación. Por otra parte, en general, no se da **participación** a la ciudadanía en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Esto socava el cumplimiento de las normativas, ya que los planes no son aceptados como relevantes para la comunidad. Se debería dar participación a los actores de diferentes sectores a nivel distrital, en coordinación con la Dirección de Catastro a nivel central.

Resumiendo, los participantes consideraron que el ordenamiento territorial debe realizarse tomando en cuenta lo existente y con una perspectiva a futuro, consultando con la

ciudadanía y considerando los aspectos inherentes a cada comunidad (centros educativos, comerciales, recreativos existentes).

Con respecto a **cuencas hidrográficas**, en la actualidad existen leyes regulatorias que tienen el objetivo de ir ordenando la territorialidad cerca de los cauces hídricos. Sin embargo, las leyes no pueden cumplirse a cabalidad, no siempre son aplicables a la realidad, aunque se ha creado más conciencia sobre la necesidad de preservar los cauces hídricos. Por ejemplo, existen discrepancias entre los límites mencionados en los certificados o títulos de propiedad y las franjas de seguridad alrededor de los cursos de agua. Estas situaciones ya se están tomando en cuenta para los nuevos fraccionamientos de algunos municipios, pero aun en forma incipiente.

Según lo expresado por los participantes, los planes no toman en cuenta conceptos de estrategias de ahorro de tierra (land sparing) o de tierra compartida (land sharing). Asimismo, consideran que la opción más aplicable a los pequeños productores agrícolas siempre sería la tierra compartida. Sin embargo, la ley establece taxativamente que se debe preservar el 25% de cada finca como área boscosa. Otra opción que los participantes consideraron más apropiada aun sería una **combinación de ambas estrategias, y compensación por servicios ambientales**, creando un mecanismo por medio del cual un productor con uso intensivo de tierra fértil pueda utilizar la totalidad de su finca y compensar a un productor localizado en áreas frágiles, que con frecuencia es un pequeño productor familiar. Entonces el pequeño productor recibiría una compensación por proteger una porción de sus tierras con sistemas de producción sostenibles y utilizar solo una porción de su finca para cultivos de renta, estaría obligado a tener un sistema de conservación, con técnicas agroforestales, silvopastoriles etc. en parte de su finca. Preferentemente, esta compensación debería darse en el mismo municipio o cuenca, debería ser rentable para ambas partes y manejada en forma transparente. En ese sentido, se mencionó un precio similar al precio del alquiler de la tierra, bajo contrato que establezca las obligaciones de ambas partes. Cabe mencionar que en general, son los pequeños productores los que fueron vendiendo tierras más fértiles hasta encontrarse produciendo en suelos frágiles y de poco rendimiento. Esta combinación de estrategias les daría la oportunidad de producir en forma más sostenible que solo en tierra compartida. Y por otra parte, se cumpliría con la necesidad de preservar y producir, y de generar ingresos en las tierras con menos potencial productivo. La conclusión de los participantes es que, según parece, no existen los mecanismos que permitan estos procesos ya que la ley es rígida, pero podría ser lo más adecuado para nuestro medio. Una tercera opción que se mencionó es la zonificación, es decir, que existan zonas de producción intensiva y otras zonas de conservación y que estas últimas reciban una compensación por estar conservando, en forma complementaria a una producción agroambiental (tierra compartida), es decir producción conservando.

En Paraguay, el mecanismo está disponible para los grandes productores, que tienen la capacidad de acceso a sitios internacionales de compensación. Sin embargo, los mecanismos de compensación disponibles aún no han alcanzado a los pequeños productores. La aplicación es compleja, y para que un mecanismo de este tipo sea eficaz, debe fortalecerse la capacidad institucional en términos de ejecución y control. Tal vez con descentralización de funciones a nivel de los municipios pueda ser aplicado con mayor facilidad y practicidad, incluso a través de la misma mesa de diálogo

institucionalizada. Y como primer paso, deben modificarse o reglamentarse las leyes que ya se encuentran vigentes.

Por otra parte, la base para ordenamiento territorial es la capacidad de uso del suelo y disponibilidad de recursos naturales. Como territorio, se podría considerar definir áreas de suelo fértil para producción y áreas frágiles solo para conservación, y diseñar un marco legal regulatorio en ese sentido. Existe un Plan de Uso de la Tierra de Itapúa en base a las potencialidades de uso, que permite la identificación de áreas prioritarias de conservación y otras de producción intensa. Sin embargo, no es utilizado para el efecto, y las autoridades ambientales locales sienten que no tienen la autonomía para actuar. Todos los planes de desarrollo territorial, elaborados y aprobados por ordenanza municipal deben ser aprobados por la SEAM a nivel central, que no tiene capacidad para acompañar el proceso localmente.

El alquiler de tierras para la producción intensiva es una práctica muy extendida. Los pequeños productores arriendan sus tierras a empresarios, en general por un año, y luego las arriendan a otro empresario, sin que exista un compromiso de mitigación de contaminación o degradación de suelo u otra práctica agroambiental. En consecuencia, las tierras arrendadas van deteriorándose progresivamente. Una de las maneras de mejorar esta práctica podría ser arrendar a mediano plazo (5 años) y estipular en los contratos la obligatoriedad de implementar curvas de nivel, siembra directa, cal agrícola, barrera vivas, etc. para mitigar la degradación del suelo.

Las Municipalidades opinaron que otra medida deseable es la implementación de impuestos inmobiliarios diferenciados para superficies mayores a cierta cantidad de Has, y por zona, de manera a que la presión tributaria sea tan fuerte que no sea atractivo comprar superficies muy grandes. Actualmente, el impuesto inmobiliario se calcula como 1% del valor fiscal de la propiedad, que a su vez es aproximadamente 10% del valor comercial. En distritos con un alto porcentaje de zonas frágiles, como Natalio, es difícil la autonomía municipal, ya que no existe presión fiscal y no se generan ingresos suficientes para dar un servicio eficiente. En el presente, el parlamento está iniciando un proceso de análisis de la posibilidad de equiparar el valor fiscal con el valor comercial de la tierra, pero aún es muy incipiente para tener opiniones al respecto.

- **Grupo 2. Institucionalidad en la Aplicación de las Leyes**

Todos los participantes acordaron que existen acuerdos interinstitucionales de cooperación en varios municipios, sin embargo dieron énfasis en la necesidad de la descentralización. Los organismos municipales y departamentales trabajan en conjunto con otras instituciones (INFONA, SENAVE) a nivel local para el logro de los objetivos pero esto no puede trasladarse a nivel central. No se percibe la presencia de la SEAM a nivel departamental, y muchos municipios no tienen Secretaria del Ambiente. Para garantizar la aplicación de los mecanismos de control necesarios para la protección del ambiente, es necesario fortalecer las instituciones. Las principales debilidades incluyen: falta de presencia de la SEAM a nivel municipal, limitada cobertura de INFONA y SENAVE a nivel departamental, falta de presupuesto y de personal capacitado en las instancias locales y departamentales.

Las sinergias entre las diferentes entidades para la generación de conocimiento del territorio que puede llevar a la implementación de políticas reales llevadas desde lo local a lo nacional necesitan fortalecimiento. Dicho fortalecimiento puede darse a través de apoyo a los acuerdos entre los entes centrales y los municipios. Una recomendación es divulgar los resultados de los proyectos y estudios realizados a nivel local a fin de generar datos y que sea posible extraer lecciones aprendidas que apoyen en mejorar las acciones y objetivos del territorio.

Para que los órganos ejecutores de las políticas estén preparados para atender e incluir a todos los sectores productivos, especialmente la agricultura familiar y campesina, indígenas y pescadores de pequeña escala, se requiere mayor presencia institucional, más recursos humanos capacitados, mayor disponibilidad de recursos económicos para las oficinas regionales, mayor presencia y asistencia por parte de la Secretaría del Ambiente, mayor cantidad de oficinas de INFONA, SENAWE.

Por otra parte, para la formulación, implementación y gestión de políticas agroambientales, los gobiernos locales también requieren fortalecimiento, en términos de fortalecimiento del ordenamiento y gestión territorial en los municipios, creación de secretarías agroambientales, planificación de recursos económicos, formación de recursos humanos, autonomía para la aplicación de sanciones. Sería deseable la descentralización.

La articulación de los programas y proyectos de los diferentes estamentos gubernamentales del sector no se produce en forma equitativa y en base a diagnóstico. Los proyectos elaborados a nivel central con frecuencia no se ajustan a las necesidades y en consecuencia no tienen resultados ni sostenibilidad. Sería preferible una articulación con participación de las comunidades. Con el Proyecto Katupyry, se creó una estructura para facilitar estos procesos, aún incipiente.

Existen esquemas legales que reconocen y favorecen la participación social en el sistema de gobernanza de las políticas agroambientales. Sin embargo los mismos son inciertos, frágiles, no son viables y no reglamentados. El marco legal que rige es profuso, pero con frecuencia imposible de implementar por falta de reglamentación. Por otra parte, en general, la cantidad de requisitos para la aplicación de las normas es superior a la capacidad del productor. Por ejemplo, El formulario para la aplicación de la ley de No 4241 de Reforestación de Cauces Hídricos, cuya autoridad de aplicación es el INFONA, es tan complejo que muchos productores pierden el interés. Entre otros requisitos, se requieren copias autenticadas del título de propiedad cuando muchos productores beneficiarios del INDERT aún no lo obtuvieron y solo tienen certificados. Se deberían facilitar los procesos, de manera a que sean menos costosos para los productores que tienen la intención de adaptarse a la ley en forma voluntaria.

Por otra parte, no existen mecanismos/instancias eficaces de consulta con la ciudadanía a nivel local para ciertas leyes/reglamentaciones. A veces, se realiza la consulta, pero solo en el Congreso (Asunción) y los pobladores aislados ya no tienen oportunidad de opinar. Nuevamente, sería deseable la descentralización.

Para lograr una reducción de la pobreza, conservando el medio ambiente, el gobierno debería enfocarse en varios tipos de apoyo. Los proyectos del MAG deben tener sostenibilidad y se debería trabajar en forma coordinada con las demás instituciones: Con INFONA en reforestación, IPTA en mejoramiento de semillas y SEAM como ente regulador y fiscalizador. De esta manera, será posible mejorar la fiscalización. Por otra parte, también se deben fortalecer los acuerdos con los municipios, es decir, no solamente proporcionar apoyo técnico, sino ofrecer otro tipo de apoyo: seguimiento, insumos, apoyo logístico, apertura de mercado, apoyo a la comercialización. Por último, se sugiere que el MAG lleve a cabo una revisión y análisis de su organigrama y su política de gestión, cambiando las estrategias de asistencia y de evaluación de la asistencia (evolucionar de una gestión por actividad a una gestión por resultados)

- **Área Temática 3. Modelo de producción y servicios sostenible**

Los participantes consideraron que el modelo de producción de uso intensivo de insumos es sostenible, siempre y cuando se apliquen las medidas, prácticas y recomendaciones técnicas mitigatorias de impactos negativos agro-ambientales. El dilema radica en la implementación de dicho modelo y el uso irracional de los recursos e insumos, debido al escaso conocimiento y adecuación a las leyes agro-ambientales principalmente en los estratos sociales más vulnerables ubicados en áreas de riesgos (suelos con mucha pendiente, riveras de ríos y arroyos).

Sin embargo, puede y debería existir armonía entre la producción intensiva y el uso racional de los recursos naturales y servicios ambientales sostenibles, considerando los escenarios del cambio climático. Para que esto sea factible, es necesaria la reglamentación de la Ley 3001/06 de Servicios Ambientales, lo antes posible, considerando que el cambio climático es un efecto del inadecuado manejo de recursos motivado por el escaso conocimiento y la falta de compensación al productor para conservar sus recursos naturales. Así, se debe mantener el 25% de los bosques nativos, proteger los cauces hídricos y la vida silvestre, etc.

Se puede transformar para lograr la sostenibilidad y el equilibrio ambiental, social y económico, por medio de capacitación a los actores sociales, concienciación (cambio de mentalidad), aplicación y adecuación de leyes y sus decretos reglamentarios, incentivos que los productores afincados en zonas vulnerables se adecuen a las normas legales agroambientales, mayor compromiso del estado a través de sus instituciones que los representan nivel regional y local con la disponibilidad de recursos financieros e insumos en el momento oportuno con la producción agroambiental. Cualquier cambio debe realizarse en base a lo existente.

Con respecto a la reducción en el uso de plaguicidas, fertilizantes sintéticos, etc. se puede pensar en políticas que lo incentiven, pero se debería comenzar con aplicar de las leyes nacionales existentes, que actualmente no se están cumpliendo a cabalidad, partiendo siempre de la concienciación. Las recomendaciones para mitigar los efectos de los fertilizantes y plaguicidas sintéticos pueden incluir: utilizar la alternativa de usos de rubros como la soja biológica para los grandes productores; incentivar la producción integral en las fincas de pequeños productores; retirar de circulación aquellos productos fitosanitarios que ya están prohibidos en otros países; exigir la disposición final de los residuos sólidos de los

productos (embalajes y otros) a las empresas que comercializan agroquímicos; utilizar productos de primera generación para los productos agrícolas que no traigan consigo efectos a largo plazo yendo a la composición natural como la melaza de caña de azúcar que se disuelve fácilmente. Por otra parte, se debe pensar en incentivar las políticas de uso, siembra directa, uso de abono verde, utilización de curvas de nivel, plantación y uso de plantas o hierbas repelentes naturales como la menta o el tabaco, y trampas e insecticidas orgánicos. Para lograr esto, también se debería corregir el déficit institucional de controles; es necesario intensificar la presencia de las instituciones contraloras de manera a realizar los controles adecuados.

Los participantes opinaron que es posible considerar un marco normativo orientado a incentivar y garantizar la reconversión hacia sistemas sostenibles de producción que eliminen el uso de transgénicos y plaguicidas de síntesis química. Sin embargo, los mismos son de uso masivo en el país. Es posible que la reducción en cultivos de transgénicos pase por la negativa de comprar transgénicos. Mientras exista un mercado al mismo precio, se seguirán cultivando transgénicos. Es factible retornar al cultivo convencional (no transgénico), siempre y cuando haya un producto convencional de alta rentabilidad. Es una cuestión de mercado. La producción orgánica se encuentra en una situación similar. Los costos de producción son elevados, la productividad es menor, y el precio de venta no refleja un valor agregado. También es posible volver al cultivo convencional en pequeñas fincas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las nuevas generaciones de OGM en soja son resistente a plagas, lo que tiene la ventaja de poco uso de insecticida principalmente.

Los desastres ambientales más comunes que se producen en el departamento de Itapúa son: temperaturas extremas, pérdida de suelo fértil, sequías, precipitaciones intensas y prolongadas, colmatación de cauces, granizadas, tormentas y vientos fuertes.

Los planes de prevención, atención y mitigación de desastres ambientales deben surgir a partir del consenso y socialización de los efectos que conlleva el uso inadecuado de recursos. Se puede pensar en la utilización racional de energía eléctrica para evitar el calentamiento, evitar la excesiva remoción de suelo, medidas de mitigación en la construcción y mantenimiento de caminos rurales (para evitar la erosión del suelo y colmatación de arroyos), preservar los bosques naturales y nula deforestación, reforestar y proteger los causes hídricos, curvas de nivel, barreras vivas.

En cuanto a la adaptación al Cambio Climático, se pueden desarrollar varios planes: concienciar a las personas sobre las causas y efectos del cambio climático, aplicación de sistemas tecnológicos productivos, maximizar y aumentar el área de bosques, Plan de Gestión de Residuos Sólidos, diversificación de la producción, paquetes tecnológicos para la horticultura.

- **Área Temática 4. Internalización de los valores ecosistémicos**

En Itapúa, existen claros incentivos económicos y no económicos a las tecnologías y modelos de ocupación y uso de la tierra que comprometen la sostenibilidad ambiental y socioeconómica del territorio. Uno de los más debatidos en el Taller fue el Programa Nemity de la Gobernación que proporciona servicios de mecanización masiva a un costo muy reducido a los pequeños productores. De esta manera, la gobernación adquirió tractores y pasó la rastra en la mayor parte de las fincas, incluyendo las que implementaban siembra directa. Se consideró que hubiera sido preferible planificar y evaluar necesidades de manera evitar la erosión y degradación del suelo, sobre todo en el caso de los productores localizados en laderas u orillas de cauces. Otras prácticas que comprometen la sostenibilidad ambiental son: quema de rastrojos, movimiento de tierra sin curvas de nivel, cultivos cerca de cauces hídricos, cultivos cerca de la franja protectora (galerías), poco uso de abono verde. El ahorro de capital, el deseo de ganancias rápidas, la poca disponibilidad de tierras, el ahorro de trabajo, y las políticas populistas son claros incentivos para estas malas prácticas de cultivo.

Para eliminar o mitigar estos incentivos, se debe trabajar en la concienciación de las autoridades y comunidades, dando prioridad a la sostenibilidad ambiental y productiva, a la sostenibilidad de la calidad de vida. Se deberían generar proyectos educativos a nivel local, departamental, nacional, y ofrecer alternativas de producción que no perjudiquen la productividad del suelo y que tengan un enfoque no solo económico, sino también ambiental y social. Por ejemplo, se puede pensar en apoyar a los productores en todo el proceso productivo con siembra directa, durante varios años, de manera a que vea la evolución de sus cultivos y ahorro de capital a través de los años.

Si bien existen normas de protección del ambiente, muchas veces no son claras o no son correctamente interpretadas por la ciudadanía. Por otra parte, son generales y no se adaptan a las realidades locales. Generalmente, no se cumplen por falta de información y socialización, falta de estructura institucional para la aplicación eficiente de las mismas o porque priman los intereses económicos o particulares de ciertos sectores. No existe un mecanismo eficiente de monitoreo y control de la aplicación de las normas, y las propias autoridades ejecutoras de las leyes y normativas hacen caso omiso al no cumplimiento (Corrupción). En el taller surgieron varias propuestas como respuesta a esta situación:

- Proponer normas según realidades geográficas, teniendo en cuenta las cuencas hidrográficas, tipo de suelo, corredor verde.
- Exonerar los impuestos a aquellos que protegen el medio ambiente y cumplen la ley.
- Descentralización a través de la creación del Consejo de Desarrollo Interdistrital (producción-ambiente)
- Realizar consultas públicas y socializar las leyes con las comunidades locales, previo a su promulgación, para verificar su aplicabilidad en terreno.

Con respecto a estas leyes, normativas y mecanismos para sancionar los impactos ambientales generados por actividades productivas (Principio contaminante Pagador), las entidades reguladoras, ejecutoras, y fiscalizadoras frecuentemente omiten la aplicación de las sanciones previstas (corrupción). Una manera de resolver esta situación es la descentralización, es decir que las multas sean aplicadas, y abonadas nuevamente a nivel

local, y que las recaudaciones queden en el municipio, en lugar de ser transferidas al Ministerio de Hacienda. De esta manera, se podría asegurar que el valor de la multa sea utilizado en el lugar afectado. De todos modos, en caso de existir una infracción, se debería aplicar una multa y adicionalmente remediar lo infringido. Esto solo podrá ser posible a través de la descentralización ya que la SEAM o INFONA no tendrían capacidad de control o fiscalización *in situ*.

Por otra parte, se debería pensar en la implementación del Principio Proveedor-Receptor, es decir, la promoción de compensaciones a los agentes responsables por la conservación de bienes y servicios ambientales, que si bien está previsto en las leyes, no está implementado. Esto podría darse de varias maneras como ser: exoneración de impuestos a los cumplidores de la ley o los que conservan el bosque, adecuación de las leyes y normativas ambientales según realidades geográficas, compensaciones por servicios ambientales, debido castigo para los que infringen la ley. A nivel local, y como respuesta a una exigencia de la Comunidad Europea para la adquisición de productos, la Cooperativa Colonias Unidas se encuentra implementando la política de no adquirir los productos (granos) de los socios que no cumplen la ley ambiental nacional, en el marco del Proyecto Soja Sustentable. Cada productor que desea comercializar granos a la Cooperativa para su posterior exportación a la Unión Europea debe al menos proteger sus cauces hídricos y no deforestar, según puede verificarse regularmente en finca y con mapas satelitales. Esta práctica podría ampliarse hacia otras empresas privadas, creando programas de incentivo en el marco de la Alianza Publico Privada y la Responsabilidad Social Empresarial (con exoneración de impuestos según cantidad de pequeños productores beneficiados, por ej.).

Para encaminar estos procesos de restauración y recuperación de los agro-ecosistemas, deberían mejorarse el monitoreo, la fiscalización y la ejecución de las sanciones medioambientales, principalmente a través de descentralización, ya que las instituciones de regulación no tienen estructura suficiente para la zona y, por el momento, no existen otras entidades autorizadas a realizar estas tareas. En cuanto a la aplicación de la ley de protección de cauces hídricos se está iniciando el trabajo desde los municipios y otras instituciones locales en el marco del Proyecto Katupyry.

- **Área Temática 5. Equidad en la generación y distribución de la riqueza**

Según pudieron concluir los participantes, desde la perspectiva de los servicios ecosistémicos, no existe una estructura equitativa de generación y distribución de la riqueza. Esto solo podría lograrse con un trabajo conjunto a nivel local, con una producción más diversificada de rubros agropecuarios, con apoyo de las entidades encargadas del desarrollo integral, con asistencia técnica y recursos financieros accesibles. Se entiende que la inserción de las acciones agroambientales en las 3 dimensiones, para que el desarrollo económico sea sustentable, debe ser la prioridad o el centro para que se desarrolle la parte social y ambiental, todo esto con el compromiso de participación de las entidades del Estado Paraguayo. Se dan situaciones de inequidad en las que, por un lado, las propias entidades del Estado (como la Entidad Binacional Yacyreta e Itaipu) no se hacen responsables de la distribución de la riqueza en forma equitativa y por los daños ocasionados, mientras se exige el cumplimiento por los pequeños productores.

Para alinear las políticas agroambientales con otras políticas destinadas a la inclusión social y la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional, la salud y la nutrición, la protección del medio ambiente, la mitigación y la adaptación al cambio climático global, deberían direccionarse recursos económicos y recursos humanos para el cumplimiento y seguimiento de las leyes agroambientales y conseguir una simbiosis entre los diferentes organismos. Como ejemplo, en la actualidad, el INDERT crea asentamientos humanos en áreas boscosas, el Crédito Agrícola de Habilitación exige que dichos productores aumenten su producción (es decir su superficie cultivable a través de deforestación) para otorgarle financiación y finalmente el INFONA y la SEAM intentan aplica sanciones por dicha deforestación. Se podría pensar en una estrategia de desarrollo más integrada y planificada.

No existe un marco jurídico que apoya la implementación de políticas agroambientales estructurantes y accesibles a todos los sectores sociales, que considere tipologías y padrones diferenciados de productores cómo base para el diseño y la aplicación de programas de regulación y fomento. La única normativa que plantea este tipo de salvedades es la Ley de Evaluación Ambiental que exonera la presentación de Estudios de Impacto Ambiental en base a la superficie y tipo de actividad.

Para mejorar las condiciones de vida y de producción en las zonas rurales, especialmente en las zonas remotas, se debería prever inversiones en infraestructura que proporcionen la debida atención a la salud, la educación, el saneamiento básico, la comunicación, la mejora de los caminos de acceso y equipos para el procesamiento y almacenamiento de la producción y la comercialización. Estas infraestructuras o servicios básicos no existen en las zonas más frágiles y remotas.

Asimismo, se debería garantizar el derecho de los agricultores al acceso a los recursos genéticos vegetales. Actualmente, si bien el INFONA puede proveer plantines, no existen garantías para que el pequeño productor acceda a semillas de buena calidad, salvo la soja que debe comprar.

### ✓ **Principales conclusiones**

Como grandes conclusiones de las jornadas de trabajo, que se recomienda ser tomadas en cuenta para la elaboración de políticas y directrices voluntarias, pueden rescatarse las siguientes:

1. Descentralización: Para que las políticas agroambientales sean aplicables, aceptadas e implementadas a nivel local, es necesaria la participación de la comunidad en el diseño de las mismas, y la descentralización de funciones de las instituciones intervinientes.
2. Urge la socialización y reglamentación de la Ley de Servicios Ambientales que puede servir de mecanismo de compensación sostenible, incorporando las recomendaciones de técnicos locales y comunidades para facilitar la aplicación, implementación y cumplimiento de la misma. Preferiblemente, debería contemplar la descentralización de funciones.

3. La Legislación Paraguaya no contempla la figura de Tierra Compartida (“Land Sharing”), que es considerada la más aplicable para los pequeños productores y los planes de desarrollo territorial tampoco incluyen estos conceptos. La ley es taxativa y prevé la preservación de 25% de la superficie de la finca, o reforestación con especies nativas. No está prevista la posibilidad de producción en el 100% de la superficie fértil de una finca mientras se abona una compensación por protección de áreas frágiles al propietario de otra finca. De esta manera, el propietario de tierras frágiles podría implementar sistemas de conservación con técnicas agroforestales, silvopastoriles, etc. con una mejor rentabilidad y sostenibilidad. Sería recomendable estudiar la posibilidad de implementar un mecanismo de este tipo, transparente, a nivel local, a través de la modificación de la legislación vigente.
  
4. Solo es posible llegar a resultados sostenibles si se realiza un trabajo interinstitucional coordinado entre las diferentes instituciones que tienen una implicancia directa en el tema (MAG, SEAM, INFONA, SENAVE, INDERT, CAH, municipalidad, gobernación), tanto a nivel nacional como a nivel local.

**LISTA DE PARTICIPANTES  
TERRITORIO 1 – OBLIGADO, 27 de Octubre de 2015**

	<b>Nombre</b>	<b>Institucion</b>
1	Ricardo Paredes	DEAg - MAG
2	Norma Segovia	DEAg - MAG
3	Tomás Sitzman	Municipalidad de Hohenau
4	Alberto Martínez F.	A.M.C.U
5	Lucio Burgos	DEAg - MAG
6	Lida Fretes	Municipalidad de Pirapo
7	Celia Garayo Silva	PROCOSARA
8	Nelson Tucholke	C.A.C.H.A.C
9	Miwa Yoshimura	Jica - Proyecto Katupyry
10	Diosnel Curtido	Municipalidad de Cap. Miranda
11	Magali Bernal	Facultad de Agronomía - UCI
12	Belén Falcón	Facultad de Agronomía - UCI
13	Fátima Vera	Municipalidad de Obligado
14	Susana Garay	Municipalidad de Obligado
15	Hernán Villaverde	DEAg - MAG
16	Alejandro Gonzalez	Municipalidad de La Paz
17	Gabriela Cardozo	Municipalidad de Trinidad
18	Lázaro Bogado	DEAg - MAG
19	Florinda Libardi	Municipalidad de Pirapo
20	Gabriela Romero	Proyecto Katupyry
21	Basilia Espinoza	Municipalidad de Bellavista
22	Natalia Hein	Jica - Proyecto Katupyry
23	Rocío Araujo	Facultad de Agronomía - UCI
24	Karen Obregón	Facultad de Agronomía - UCI
25	Tania Kegler	Consejal de Obligado
26	Pablo Dávalos	Municipalidad de La Paz

27	Alicia Eisenkolbl	Proyecto Katupyry
28	Siles Rivas	INFONA
29	Lourdes Sofía Jou	DGP-MAG
30	Ronald Iván Emhart	COMIP
31	Griselda Cañete	Gobernacion de Itapua
32	Ramón Alvarenga	INFONA
33	Gabriel Gonzalez	COMIP
34	Antonio Benítez	Facultad de Agronomía - UCI
35	Zenón Delvalle	DEAg - MAG

**TERRITORIO 2 – PIRAPEY, 28 de Octubre de 2015**

	<b>Nombre</b>	<b>Institucion</b>
1	Alba Maciel Gómez	Municipalidad de Edelira
2	Wilfrido Vázquez	Municipalidad de Edelira
3	Claudia Amarilla	Municipalidad de Natalio
4	Ramón Lagraña	Municipalida de Cap. Meza
5	Mabel Galeano	DEAg - MAG
6	Lilian Martínez de Krohn	Municipalidad de Natalio
7	Richard Fabián Irala	Municipalidad de Yataity
8	Cesar Llano	Proyecto Katupyry
9	Claudio Chávez	DEAg - MAG
10	Bartolo Gómez	Municipalidad de Edelira
11	Antonio D. Fariña	Gobernacion - Secretaria del Ambiente
12	Gilberto Montenegro	Junta Municipal
13	Daniel Cáceres	Universidad Privada
14	Arnaldo Torres	CECTEC - Pirapey
15	Andrés Gutiérrez	DEAg - MAG
16	Pedro Balcázar	DEAg - MAG
17	Siles Rivas	INFONA
18	Ramón Alvarenga	INFONA
19	Miwa Yoshimura	Jica
20	Natalia Hein	Jica
21	Diego G. Ibarbía	Gobernacion de Itapua
22	Nicasio Franco	
23	Ismael Bordón	Municipalidad de Natalio
24	Lourdes Sofía Jou	DGP-MAG

## ANEXO 3

### **Proyecto GCP/RLA/195/BRA**

**Fortalecimiento de las Políticas Agro-ambientales en Países de  
América Latina y el Caribe**

## **Diagnóstico Nacional de Política Agroambiental Paraguay**

### **INFORME DE TALLER NACIONAL**

**Presentado Por:** Emilio Valiente y Frederique Gerard  
22 de Diciembre de 2015

# CONSULTORIA NACIONAL EN SISTEMA AGROAMBIENTAL

## INFORME DE TALLER NACIONAL

En el marco del en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe, a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales” (GCP/RLA/195/BRA) se realizó el TALLER NACIONAL DE ANALISIS Y VALIDACION DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE POLÍTICA AGROAMBIENTAL, el 17 de diciembre de 2015.

El programa, lista de instituciones invitadas y organización logística se realizaron en forma conjunta y consensuada con la Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyo apoyo fue fundamental para lograr los objetivos del taller.

### ✓ **Objetivo del taller**

En el marco del taller, se analizan aspectos de las políticas agroambientales de Paraguay; y se consensuan recomendaciones para Directrices de Políticas Agroambientales, en base a los resultados obtenidos en las mesas territoriales.

Con lo que se espera específicamente:

- i. Validar los resultados de las mesas de dialogo realizado a nivel territorial
- ii. Consensuar recomendaciones para directrices de políticas agroambientales.

### ✓ **Metodología**

- Presentación del Diagnóstico Nacional de Política Agroambiental.
- Trabajos grupales, teniendo en cuenta, tres áreas temáticas:
  - Grupo 1: Políticas agroambientales y descentralización;*
  - Grupo 2: Aplicación de los servicios ambientales;*
  - Grupo 3: Adaptación y mitigación del cambio climático.*
- Plenaria y presentación de los resultados grupales
- Conclusiones y cierre

### ✓ **Participantes**

En el Taller Nacional participaron 23 personas, de diferentes instituciones. Se registró una alta participación de mujeres (56%).

La invitación fue inclusiva y amplia, e incluyó a varios sectores de la sociedad, buscando la representatividad. La mayor parte de los presentes eran del sector público, con presencia de organizaciones de la sociedad civil. Participaron representantes de diferentes dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (DGP, VMA, DEAg, DGyJR), Instituto Forestal Nacional, Proyecto Katupyry (MAG-JICA), SIGEST (Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural).

Por parte de la sociedad civil, cabe destacar la presencia de la representante de la ONG Guyra Paraguay, experta en servicios ambientales y Ministra del Ambiente hasta Enero 2015. Asimismo, la Academia estuvo representada por la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción. (Para más detalles, favor referirse al Anexo – Lista de Participantes)

### ✓ **Desarrollo del Taller Nacional**

Como apertura, el Director de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería se dirigió a los presentes con palabras de bienvenida y contextualizó el trabajo que se encuentra realizando el Ministerio en temas agroambientales.

Seguidamente el facilitador del Taller presentó el proyecto de Política Ambiental, el proceso implementado hasta la fecha, el objetivo del Taller, la metodología y los resultados esperados. Detalló el programa e informó sobre el proceso que se siguió, especialmente en cuanto a las mesas de dialogo que se realizaron como paso previo al Taller, y las principales conclusiones. Explicó la dinámica de trabajo y las 3 áreas temáticas a abordar en los trabajos en grupo. Resaltó la importancia de la presencia y la participación de cada uno, en base a su expertise personal e institucional.

Usando la misma metodología que en las Mesas de Dialogo, una vez realizada la introducción, el consultor presentó conceptos básicos de Política Agroambiental, los esfuerzos realizados en América Latina, y los avances en el diagnóstico de Política Agroambiental en Paraguay. Seguidamente, detalló las principales conclusiones a las que se llegó en las Mesas de Dialogo realizadas en Itapua, de manera a introducir las tres áreas temáticas a ser tratadas en trabajo en grupo. Posteriormente, solicito que los presentes se separen en tres grupos, según su área de expertise, de manera a obtener la mayor participación posible. Cada grupo recibió una guía para orientar el debate. Las áreas temáticas analizadas por de los grupos son las siguientes:

*Grupo 1: Políticas agroambientales y descentralización;*

*Grupo 2: Aplicación de los servicios ambientales;*

*Grupo 3: Adaptación y mitigación del cambio climático*

Una vez transcurrido el tiempo establecido, se abrió la discusión en plenaria, a través de la presentación de los resultados de cada grupo y posteriores aportaciones de la audiencia. En todo momento se buscó fomentar la participación activa de los presentes, de manera a obtener la mayor cantidad de comentarios y recomendaciones, desde una perspectiva de diagnóstico y acciones estratégicas que podrían ser implementadas a nivel interinstitucional nacional. Para ello, se utilizaron diferentes técnicas de facilitación y moderación.

Finalmente, la Ing. Leticia Torres realizó el cierre del Taller, agradeciendo a los presentes su participación, aportes y recomendaciones, que sirvieron también sentar las bases para un trabajo conjunto futuro, en políticas agroambientales. Explicó la importancia que la DGP-MAG da a las aportaciones de cada institución participante y los próximos pasos. Solicitó

que el documento de diagnóstico elaborado como producto de la presente consultoría sea puesto a disposición de las instituciones a través de un enlace en una pag web. Asimismo, que se incluya un documento breve sobre algunos conceptos básicos que puedan enriquecer la revisión y las contribuciones sobre todo. Finalmente, expresó de deseos que este espacio sea el inicio de un espacio de dialogo y que para el año próximo la DGP convocará a los actores para ir trabajando en la materia.

Como última fase del Taller, en días posteriores, se sistematizaron los comentarios, sugerencias y aportes. El presente informe presenta los resultados de los debates y plenaria, en base a las áreas temáticas abordadas y las temáticas de particular relevancia para la política agroambiental en Paraguay. Los mismos fueron incorporados en el documento nacional de Diagnóstico de Políticas Agroambientales.

### ✓ Análisis Por Área Temática

#### • Área Temática 1: Servicios Ambientales

A modo de introducción, es importante mencionar la ley de Servicios Ambientales no funcionó de la manera que desean los productores. La Ley de Servicios Ambientales es antigua, se avanzó mucho en cuanto a reglamentación en los últimos tiempos, pero no funciona de la manera esperada. Esto puede atribuirse a cuestiones de voluntad política y de falta de información principalmente, entre varias limitantes. Por ejemplo, para que los servicios ambientales y los certificados ambientales puedan ser realmente comercializados, deben contar con el aval del Ministerio de Hacienda, es decir, con la firma del Ministro. Sin embargo, en la actualidad, no existe información sobre el excedente de bosques de Paraguay y en consecuencia, el Ministerio de Hacienda no puede comprometerse con un aval. Otra limitante, antes de poder realizar transacciones de servicios ambientales a nivel privado necesariamente debe iniciarse un proceso judicial o sumario administrativo contra la persona que se encuentra en deuda, ya que existe una contravención de la Ley. De esta manera, se constituye una limitación muy fuerte para la adecuación. Asimismo, la Secretaria del Ambiente es la entidad responsable de emitir licencias ambientales, y verifica si la finca solicitante cuenta con la reserva legal de bosques antes de emitirla. Sin embargo, muy pocas conservan aun dicha reserva y suplen esta falencia con planes de mitigación o de gestión, por ejemplo. En cuanto a penas por delitos ambientales, pueden ser pecuniarias, recomposición, o adquisición de servicios ambientales, e incluso carcelarias. Sin embargo, los procesos penales están desvinculados de los servicios ambientales y los jueces poco conocen sobre los mismos como alternativa.

En cuanto a **gobernanza**, el grupo de trabajo delinea las siguientes sugerencias:

- Se debería apuntar a facilitar los procesos a través de un programa específico de adecuación legal (SISTEMA DE ADECUACION). Es decir, un programa de adecuación con procedimientos acortados, que ofrezca incentivos a los que han infringido la ley ambiental, en el sentido de aportar procesos y medidas que incentiven la adecuación a la ley. Actualmente, la adecuación presupone procesos engorrosos y muy complicados, por lo que ningún infractor desea adecuarse. Deben tener un rol principal las municipalidades (direcciones de catastro), Ministerio de Hacienda (dirección de departamentos y municipios), SEAM, INFONA, fiscalía, que son los

principales actores que deben diseñar este sistema de adecuación para que funcione. Esto también implica el análisis de recursos humanos de manera a incluirlos en la planificación.

- En cuanto a un periodo o espacio de amnistía ambiental que permita que los productores puedan adecuarse y usar mecanismos de compensación, podría ser factible, aunque implicaría una revisión total de las políticas públicas y llegar a un acuerdo político para cambiar las leyes, que actualmente no lo permiten. En la actualidad el infractor debe acercarse y someterse a un proceso, con las penalidades establecidas por los jueces que con frecuencia se reducen a mejoras en la comunidad. Se podría fomentar la compensación.
- Para facilitar la adecuación legal de los productores con pasivos ambientales, el Ministerio de Hacienda debería liderar el proceso, en coordinación con SEAM, INFONA, fiscalía, MAG, Ministerio de Hacienda, Municipalidades.

Considerando que todo lo mencionado requiere de **financiación**, se analizaron los siguientes puntos:

- Ya existe un fondo ambiental, creado por ley. Sin embargo, es necesario reglamentarlo y alimentarlo, quizás con royalties de binacionales o con fondos GEF que estar disponibles para esta planificación, y trabajar con las ONGs que ya tienen iniciativas en marcha.
- Existe la necesidad de financiamiento público y privado para las empresas que desean adecuarse, por ejemplo, créditos específicos con tasas de interés reducidas, o más largo plazo. El BNF ofrece este servicio, pero con altas tasas de interés, no cual no constituye un incentivo real.
- En cuanto a pagos como compensación por no mantener la reserva legal de 25%, más protección de cauces hídricos se analizó la posibilidad de canalizar esos recursos al Fondo. Existen mecanismos de compensación una vez que se tiene el certificado de servicios ambientales: hasta 50% de los impuestos y por contrato bilateral con un particular. Los montos referenciales (nominales) a ser pagados por compensación ya están establecidos por reglamentación de la SEAM, que emite los certificados con un monto determinado. Se consideró que no es deseable la intervención de un Fondo en compensaciones privadas bilaterales, ya que el proceso se volvería sujeto a reglamentaciones para fondos estatales con la consecuente burocracia y lentitud. Se debería analizar si algunos casos específicos ameritan esta intervención (donaciones, por ejemplo).
- No hay que olvidar que el Paraguay es uno de los países más deforestados del mundo y se debe hablar de las penalizaciones, que deben ser más duras, y analizar los motivos de la falla del sistema de control y penalización. Con los servicios ambientales, se crean los mecanismos, instrumentos, herramientas para que al menos se pueda compensar en parte. Pero de hecho, también deben instalarse los mecanismos de control. **Si hubiera mas control hoy, habría mas gente comprando certificados ambientales.**

Para **operativizar** las medidas mencionadas, es necesario fortalecer a los municipios y que los mismos asuman el liderazgo, a través de su dirección de catastro, considerando que los municipios son las primeras instancias que deberían conocer las propiedades que tienen excedentes y faltantes de bosques. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda debería ejercer presión, exigiendo este tipo de acciones, sujeto a transferencia de fondos. Por supuesto, también deben participar las instituciones que ya están involucradas en el proceso.

Además, debe haber un **Mecanismo de promoción e información**, a través de las instituciones públicas y ONGs que ya se encuentran trabajando en servicios ambientales. Se recomienda el empoderamiento de la comunidad, y una coordinación SEAM – Ministerio de Hacienda (unidades municipales y departamentales). Priorización de áreas a compensar. Royalties.

Por último, debe establecerse un **mecanismo de control**, que sea TRANSPARENTE, esto es aplicable a todo el sistema. Esto se puede lograr a través de la interconexión de las bases de datos de Catastro, SEAM, INFONA, SENAVE, SENACSA, M. Hacienda, Municipios. La SEAM cuenta con una base de datos de propiedades con Licencia Ambiental unida a la de la Dirección de Catastro (30% de las fincas productivas del Chaco tienen licencia Ambiental), lo cual es una línea de base, a partir de la cual se puede implementar un programa de sinceramiento y adecuación, a través de las voluntades políticas públicas y privadas. Es fundamental lograr esto si se desea captar los fondos necesarios para implementar los programas, ya que se debe demostrar lo realizado, con transparencia. La expedición de permisos de SENAVE o SENACSA debería estar vinculada a la licencia ambiental (interconexión de bases de datos), de manera a verificar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente para la expedición de los mismos (mecanismo de control interinstitucional). Con la interconexión se logra un monitoreo casi al día.

Atendiendo que existe un abanico grande de gobiernos municipales con diferentes tamaños, importancia y capacidades., existe capacidad técnica en los municipios para realizar el control? Los municipios deben avanzar en estos temas, concomitantemente con la realización del catastro y la revisión de los impuestos inmobiliarios. El control debe realizarse desde los municipios hacia arriba, ya que no es posible desde la administración central. Asimismo, se deben empoderar de los temas ambientales. Se necesita una Ley de ordenamiento municipal, que actualmente no existe. Los temas ambientales deben estar interconectados con los temas municipales y de ordenamiento municipal. Actualmente, existe mucho desorden en el uso de los espacios en los municipios. Se debe iniciar un proceso en que los municipios se sientan partícipes de esto, a pesar de que hoy no es posible transferirles ese poder, por falta de capacidades.

- **Área Temática 2: Cambio Climático**

Las discusiones de este grupo se centraron en los lineamientos de políticas agroambientales que serían recomendables para hacer frente al Cambio Climático.

En términos de **gobernanza**, es importante mencionar que falta coordinación interinstitucional, lo cual debe fortalecerse para la determinación de las políticas agroambientales; principalmente, falta una reestructuración del MAG, de manera a que sea

posible trabajar en forma coordinada con todas las instancias y otras dependencias del sistema MAG. Considerando que el MAG es el ente rector de las políticas agrarias, debería crear los mecanismos de alianza estratégica y de unificación de conceptos en relación al tema de política agroambiental. Debería ser el eje de comunicación con todos los entes autárquicos y otras dependencias del sistema MAG, y trabajar en el ordenamiento territorial con los municipios. Además, tratar de identificar un mecanismo de trabajo integrado para los recursos (humanos, técnicos) existentes y fortalecerlos. El INFONA se sintió visualizado en este primer taller.

Para acceder a la **financiación** internacional, se debería abordar la mitigación y también la adaptación, especialmente reducir la deforestación. Actualmente, Paraguay está implementando mecanismo REDD+ conjuntamente con la SEAM. Se incluyó este mecanismo en el acuerdo de Paris. Actualmente estamos en fase de alistamiento, es decir, preparando a Paraguay para que pueda acceder a la 2ª fase (pilotaje, poder hacer la acción), y finalmente pasar a 3ª fase (pago por resultados). Para nuestro país, esta última etapa implicaría eliminar o reducir la deforestación, para que baje el nivel de emisiones de carbono, ya que el nivel más alto de emisión de carbono se da por el cambio de uso de suelo (deforestación para agricultura o ganadería). Las ONGs también se están alistando para los mecanismos REDD (WWF, Green Commodities, Guyra Paraguay, entre otros), para financiación con fondos internacionales. Por lo tanto, el debate se centró en preparar al Paraguay para implementar REDD.

El INFONA está trabajando conjuntamente con la SEAM en una Estrategia Nacional para reducir la deforestación. Esta estrategia tiene un mapa de actores que incluye a todas las instituciones que tengan algún componente ambiental. Los integrantes explicaron el mecanismo REDD y surgió un debate si es conveniente en comparación con los ingresos generados por la producción y tomando en cuenta la matriz energética. El año pasado, los ganaderos ingresaron 1.500 millones de USD, pero solo un pequeño porcentaje llegó al Estado. En cuanto a energía, más del 50% utiliza leña (calor, luz). Sin embargo, los estudios indican que la mayor fuente de emisión de carbono es el cambio de uso de suelo, no el uso de leña.

En Paraguay, la deforestación puede ser considerada legal e ilegal. La mayor cantidad de deforestación se produce en la Región Occidental, donde se considera legal, aunque para la SEAM solo 30% es legal ya que el resto no tiene Licencia Ambiental (en la Región Oriental rige la llamada ley de Deforestación 0). Se está trabajando en cómo frenar el nivel de deforestación que se da por cambio de uso de la tierra.

Existen leyes para adaptación y mitigación del Cambio Climático, pero no todas están reglamentadas para su **operativización**. Se ha iniciado la reglamentación de la Ley 536, sobre en cuanto al pago de incentivos mencionados en otra parte.

Con respecto a un **mecanismo de promoción e información**, actualmente, INFONA y SEAM están desarrollando un sistema de información geográfica forestal. Se trata de un geoportal, con mapas de bosques/no bosques validados para el periodo 1990-2015. Es la primera vez que se tendrá un mapa validado por ambas instituciones con una exactitud de más de 87% de veracidad. Por ejemplo, estos mapas evidencian que la mayor deforestación se da por

cambio de uso, para agricultura y ganadería, y no por uso de leña u otros motivos. Se pretende que el geoportail pueda ser accedido por cualquier persona, para informarse sobre el territorio y el cambio de uso que se tiene. Es un proyecto muy ambicioso, que se encuentra en la mira de la comunidad internacional, y con un trabajo conjunto con FAO y Banco Mundial. Esta es una de las bases para poder hacer REDD en Paraguay. Adicionalmente, se está diseñando la Estrategia Nacional.

Se informará a la Sociedad sobre estos resultados una vez culminados, probablemente en el primer trimestre de 2016.

Con respecto al **mecanismo de control**, como ya se ha mencionado, existen las leyes y no son implementadas. Falta hacer la reglamentación para su implementación y establecer los mecanismos de control.

- **Área Temática 3: Políticas Agroambientales y Descentralización**

Los actores participantes de los talleres locales identificaron una deficiente o nula coordinación de las instituciones de control, entre sí y con los gobiernos locales, para el control de la aplicación de las leyes. Esta situación también fue identificada a nivel de implementación de proyectos locales de desarrollo, en los cuales, por ejemplo, una institución del sector público realiza acciones que no se encuentran en concordancia con los lineamientos estratégicos de otra institución gubernamental. Considerando esta situación, sería factible y deseable implementar directrices de descentralización de funciones para la correcta y oportuna aplicación de las políticas, conjugando la política agrícola y la ambiental. Esto podría lograrse por medio de una coordinación efectiva entre las instituciones del gobierno central, y de estas instituciones con los gobiernos regionales y locales.

El SIGEST puede ser un espacio que se puede aprovechar tratar los temas agrícolas y ambientales. Se debería analizar la participación de instituciones del Consejo Nacional Ambiental (CONAM) u otros actores, o como integrar las 2 instancias. En cuanto a relación entre nivel central y gobiernos locales se debería analizar la posibilidad de zonificar, es decir tener varios territorios y buscar la forma de crear las mesas de dialogo e involucrar a las empresas privadas, en base a la experiencia del Proyecto Katupyry, que se considera positiva. Es decir, integrar los territorios en base a mesas interinstitucionales a nivel territorio, e invitar a empresas privadas. Si no se logra integrar acciones entre las instituciones del sector público con el privado no se puede hablar de desarrollo agrícola-ambiental.

Por otra parte, sería deseable que exista una coordinación para la aplicación de las leyes de una forma más sencilla y efectiva. Cada institución del SIGEST tiene sus leyes y normativas. Entonces, se sugiere que cuando una institución trabaje en un procedimiento o una normativa, se intente dar participación a otras instituciones que podrían estar afectadas por dichas reglamentaciones y al sector privado. De esta manera, sería posible lograr tener una reglamentación más integral. Asimismo, es necesario difundir las leyes a nivel interinstitucional. Con frecuencia, las instituciones no conocen las normativas de otras instituciones, es decir, dicha normativa afecta a una institución determinada que no la conoce. Por este motivo, es importante trabajar en conjunto y difundir las leyes y

normativas a nivel interinstitucional. Además, sería recomendable capacitar a referentes de las instituciones que conforman el SIGEST o el CONAM en las normativas de otras instituciones que están vigentes, de manera a poder trabajar en forma articulada.

Para lograr una **participación de los gobiernos locales** en la implementación de las políticas agroambientales elaboradas por MAG-SEAM, se podría analizar la posibilidad de potenciar o mejorar las Mesas Territoriales existentes o implementar un modelo similar al Proyecto Katupyry. De esa manera, sería posible obtener una armonización de los actores del sector público y privado, a nivel territorial, ya que, según la experiencia, es más difícil coordinar acciones a nivel territorial desde el nivel central.

Con respecto a la **inclusión** de todos los sectores productivos, especialmente la agricultura familiar campesina y los pueblos indígenas, la sugerencia es que las instituciones que no tienen visibilizados dentro de su estructura orgánica estos ejes los incorporen de alguna forma y las fortalezcan, considerando que varias instituciones ya tienen áreas o dependencias que trabajan con estos sectores. Por otra parte, que se creen las dependencias en las instituciones que carecen de ellas.

Es posible crear y fortalecer las **capacidades de gestión de los gobiernos locales** para la formulación, implementación y gestión de políticas agroambientales, a través del fortalecimiento de mesas de trabajo a nivel territorial. Es decir, fomentar el trabajo articulado entre las instituciones públicas y privadas a nivel de territorio. Por otra parte, es necesario fortalecer las instituciones centrales que se derivan a los gobiernos locales, haciéndoles partícipes de las leyes, de las funciones que se tienen que desempeñar. Además, las instituciones involucradas deberían participar también de las mesas locales y en la creación y fortalecimiento de estas plataformas necesarias a nivel de territorio. Esto haría factible la solicitud de una ampliación presupuestaria al gobierno central.

La SEAM implementó un proyecto de fortalecimiento ambiental en los municipios, con el nombre Gobernanza Ambiental. Los funcionarios de la SEAM desarrollaban una experiencia de Gestión Ambiental dentro del municipio, con un plan de capacitación y el seguimiento a más largo plazo de la persona encargada de realizar la gestión ambiental. Adicionalmente, se transfirieron o delegaron algunas funciones de la SEAM a los municipios, acompañado de una capacitación. Es decir, se realizó fortalecimiento de capacidades, infraestructura y acompañamiento.

Una funcionaria opinó que el MAG aún tiene mucho trabajo por hacer para incorporar el ambiente como línea transversal dentro de sus acciones, y que este es un primer paso.

**LISTA DE PARTICIPANTES**  
**TALLER NACIONAL – SAN LORENZO, 17 de Diciembre de 2015**

	<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
1	Myrian Leiva	INFONA
2	Graciela Gallardo	DAJ-INFONA
3	Lourdes Morinigo	DGYJR-MAG
4	Cristina Morales	Guyra Paraguay
5	Delia Valenzuela	DGP-MAG
6	Moisés Vega Villalba	DGP-MAG
7	Diego A. Ocampos	Facultad C. Agrarias - DPA
8	José Serrati	DGP-MAG- Proyecto Katupyry
9	Leticia Duarte	DGP-MAG- Proyecto Katupyry
10	Leticia Torres B.	DGP-MAG
11	Francisco Burgos	MAG-SIGEST
12	Higinio Lara	DEAg-MAG
13	Lourdes Sofía Jou	DGP-MAG
14	Karen Romero	DEAg-MAG
15	Verónica Páez	DEAg-MAG
16	Elena Arias	DEAg-MAG
17	Salvadora Chaparro	DEAg-MAG
18	Paula Durruty	INFONA
19	Alejandro Umeyama	VMA-MAG
20	Hugo Mazzoleni	DGP-MAG
21	Cesar Duarte	VMA-MAG
22	Zunilda Medina	DEAg-MAG
23	Santiago Bertoni	DGP-MAG

