

# Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 1. Junio de 2022

## LOS SERVICIOS AMBIENTALES COMO ALTERNATIVA AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA LEGISLACIÓN DEL PARAGUAY

Por Hugo Enrique Cañiza<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Los ecosistemas naturales proveen una gran variedad de servicios

---

<sup>1</sup> Abogado, Notario y Escribano Público por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con Especialización y Maestría en “Derecho Ambiental” por la Universidad del Norte de Paraguay. Magister en “Políticas, Legislación y Gestión Ambiental” por la Universidad Paulo Freire de Managua (Nicaragua). Máster en “Derecho de la Administración del Estado” por la Universidad de Salamanca (España) y con Maestría culminada en “Ciencias Penales” por la Facultad de Derecho UNA.

Egresado de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de Paraguay; con Posgrado en “Política y Legislación Ambiental” por la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA). Diplomado en “Derecho Administrativo” por el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Derechos Humanos e Instituto Técnico Superior René Cassin y la Universidad Comunera (UCOM); y Diplomado en “Políticas, Gestión y Legislación Ambiental” por el Instituto Superior de Postgrado Vía Pro-Desarrollo.

Ha culminado el “Curso de Alto Nivel en Derechos Humanos”, con énfasis en el Seguimiento a las Recomendaciones formuladas por el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Academia Diplomática y Consular. Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Asunción, Paraguay).

Docente Universitario en cursos de Grado, Postgrado, Especialización y Maestría. Docente por concurso de la Academia de Policía Nacional del Paraguay y Docente por concurso de méritos de la Escuela de Estrategia Policial de la Policía Nacional de Paraguay, en la Maestría en Ciencias Policiales. Disertante en varios seminarios y eventos de capacitación. Con varias publicaciones realizadas en la materia de su especialidad.

Es Miembro de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas (LIMAA), Miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Miembro de la Asociación Latinoamericana de Gestión Ambiental (AMCLA), Fundado en Osaka – Japón en marzo de 2009, Miembro del Colegio de Abogados del Paraguay. Es Fundador de la Red Legal Latinoamericana de Gestión Ambiental Pública (fundado en Panamá), y Fundador y Miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios en Derecho Público (CIDEP) de Asunción.

Ha desempeñado funciones en distintos ámbitos de su especialidad, Director de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Secretaría del Ambiente (SEAM), Director Jurídico del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible de Paraguay (MADES) y actualmente es Asesor del Departamento de Derecho Ambiental de la Dirección Jurídica de la ITAIPU Binacional.

ambientales que benefician a la sociedad en su integridad. Sin embargo, estos servicios generalmente no son aprovechados debido a la falta de incentivos financieros para preservarlos.

Este problema ha sido cada vez más reconocido en los últimos años, lo que ha llevado a desarrollar nuevos sistemas como alternativas a modelos antiguos que no tuvieron mucho éxito en la conservación de los ecosistemas. Uno de los métodos de conservación más recientes es el de los *Pagos por Servicios Ambientales* (PSA).

El Pago por Servicios Ambientales es un mecanismo de compensación económica a través del cual los beneficiarios o usuarios del servicio hacen un pago a los proveedores o custodios del mismo. Los servicios ambientales involucrados pueden ser muy concretos tales como un caudal constante de agua dulce o el aprovisionamiento previsible de leña. En otros casos los servicios ambientales pueden ser algo más abstractos o referirse a un ámbito global: captura del carbono o belleza escénica, por ejemplo<sup>2</sup>. En la última década han surgido en el mundo múltiples iniciativas de mercados y otros esquemas de pago por los servicios ambientales.

Los servicios ambientales generados por los ecosistemas forestales influyen directamente en el mantenimiento de la vida, proporcionando beneficios y bienestar para la sociedad, a nivel local, regional o global.

El marco jurídico del sistema de pagos por servicios ambientales lo encontramos tanto en la normativa internacional, como en la legislación interna paraguaya. La figura de los servicios ambientales ha sido desarrollada en diversos países de América del Sur, aunque en algunos con mayor profundidad y desarrollo normativo.

En el PND 2030, los Servicios Ambientales se presentan como línea de acción en los ejes estratégicos de Valoración del capital ambiental y Crecimiento económico inclusivo.

## **2. Los Servicios Ambientales y el Cambio Climático**

El cambio climático y los bosques están íntimamente ligados. En su crecimiento, los árboles absorben el dióxido de carbono (uno de los gases responsables del efecto invernadero) de la atmósfera y lo convierten, a través de la fotosíntesis, en carbono que “almacenan” en forma de madera y biomasa.

Así, al atrapar y almacenar dióxido de carbono, los bosques contribuyen considerablemente a mitigar el cambio climático. Sin embargo, cuando son destruidos por el cambio de uso del suelo, la explotación excesiva o la presencia de incendios, el carbono almacenado se libera nuevamente hacia la atmósfera en forma de dióxido de carbono, contribuyendo a agravar el problema del cambio climático<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> ABED, Sheila R. (Revisión). CAFFERATTA, Néstor A., SANTAGADA, Ezequiel F. ABED, Patricia, GARAVAGLIA, Georgina Ma. I., POLETTI MERLO, Alma, GOROSITO ZULUAGA, Ricardo y CASELLA, Aldo P. *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. Asunción, Paraguay, 2007. Pág. 301.

<sup>3</sup> CONAFOR. *Servicios Ambientales y Cambio Climático*. SEMARNAT, Comisión nacional Forestal (CONAFOR). México D.F. Año 2011. Pág. 14.

Los bosques liberan carbono en la atmósfera cuando son talados, y la protección de los bosques representa al menos el 30 por ciento de la acción necesaria para mantener el aumento de la temperatura promedio mundial igual o por debajo de 2 grados centígrados.

Cada año se destruyen en el mundo alrededor de 13 millones<sup>4</sup> de hectáreas de bosques, convirtiendo a la deforestación en una de las más importantes fuentes de emisiones, ya que libera más dióxido de carbono a la atmósfera que todo el sector del transporte (terrestre, aéreo y marítimo) a nivel mundial.

Es por ello por lo que se diseñan estrategias para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal (conocida en el ámbito internacional como REDD+<sup>5</sup>) en distintos países, entre ellos Paraguay.

A través de la cual se procura enfrentar las causas y agentes que originan la deforestación y degradación de los bosques, a la vez que se promueve la conservación y ampliación de los acervos de carbono y el manejo sustentable de los bosques.

En el año 2017, fue promulgada la Ley N° 5.875 “Nacional de Cambio Climático”, cuyo objeto es establecer el marco general normativo que permita planificar y responder, de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida, a los impactos del cambio climático. Esta Ley es coincidente con la aprobación del “Acuerdo de París” realizada por vía de la Ley N° 5.681/16 y se complementa con las leyes de Cambio Climático (N° 251/93) y de Servicios Ambientales (3.001/06), que constituyen argumentos importantes para enfrentar los impactos del cambio climático.

### **3. Antecedentes Remotos en Paraguay**

A partir de la toma de la preocupación demostrada por los científicos por el deterioro ambiental se han realizado diversas propuestas para revertir el mismo. Estas propuestas sin embargo han sido elaboradas dentro de un marco conceptual en el cual predominaba la figura del Estado como primordial y porque no decirlo casi único elemento generado del cambio.

En este marco histórico se reconocía explícitamente el deterioro forestal, pero no se le asignaba una importancia social y económica mayor a la cobertura forestal disponible, ya que el bosque era considerado solamente como un productor de madera. Esto era lo que le daba valor al mismo.

---

<sup>4</sup> FAO. *Evaluación de los Recursos Forestales. Informe Principal*. Documento Forestal 163. Roma, Italia, Año 2010. Pág. 340.

<sup>5</sup> REDD significa "Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques"; el símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono.

Según el Plan de Acción de Bali (2007), se denomina REDD + a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Es un marco respaldado por las Naciones Unidas que apunta a frenar el cambio climático al detener la destrucción de los bosques.

REDD+ es uno de los temas bajo negociación dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, que busca promover el desarrollo de estrategias integrales que promuevan un manejo adecuado de los ecosistemas forestales y provean incentivos suficientes a las comunidades poseedoras de dichos ecosistemas, para frenar los procesos de deforestación y degradación.

Así se instauró una línea de incentivos se trabajaron en numerosos países desde los años 70 en adelante, los ensayos consistieron en línea genérica en subvencionar la forestación y reforestación pero el éxito o fracaso de la inversión de los dineros destinados para ello dependía de la seriedad del sector gubernamental para implementarlos en forma transparente, lográndose resultados dispares, algunas experiencias altamente positivas como la de Costa Rica.

En Paraguay siguiendo esta línea de pensamiento se promulgó en el año 1995 Ley N° 536 “De Fomento a la Forestación y Reforestación”, cuyos resultados fueron poco auspiciantes, más bien lo que permitió fue dar un amplio margen para el no pago de impuestos y cobro irregular de incentivos por los cuales se le devolvía en un solo pago el 75% del total de su inversión, y por otro lado quienes realmente reforestaron no han podido cobrar hasta hoy día sus créditos. No obstante la visión que ha prevalecido es la ver al bosque por su madera.

Los beneficios directos e indirectos de los servicios proveídos por el medio ambiente han sido reconocidos en mayor medida particularmente después de la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), particularmente en los países desarrollados y más recientemente en los países en vía de desarrollo. Son la principal razón para establecer mecanismos de Pagos por Servicios Ambientales. Tierra, humedales, bosques y agua proveen servicios tales como la filtración de agua, hábitat para las especies, control de las inundaciones y secuestro de carbono.

En efecto, la comunidad internacional, particularmente a partir de la Cumbre de Río, ha entrado en un proceso gradual de concientización sobre la responsabilidad compartida del sector público y el privado en la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales y el ambiente.

El Principio 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo, en aplicación del principio “*Quien contamina paga*”, expone el deber de las autoridades nacionales de fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, por ello, quien contamina, debería de cargar con los costos de la contaminación ocasionada.

De lo anterior surge que quien genera una *externalidad negativa* debería verse obligado a compensar los daños causados al ambiente, y por otro lado, quien genera una *externalidad positiva* debería ser compensado por el bienestar ofrecido a la sociedad<sup>6</sup>.

Los modelos económicos han usado el concepto de externalidad principalmente para tratar temas de contaminación y efectos negativos, dando lugar a modelos que estiman la cuantía del daño para valorar posibles compensaciones, mediante impuestos u otras medidas. El pago por servicios ambientales es lo resultante de aplicar el concepto de externalidad positiva e internalizar el beneficio para la colectividad en la valoración económica de ese beneficio. En la práctica, si un bosque genera beneficios a la colectividad, se puede cuantificar en términos económicos el valor de esa contribución y pedir una remuneración por ese servicio<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> La “externalidad” es un efecto colateral de una actividad, y puede ser negativa o positiva. Si es negativa (contaminación por una actividad industrial), representa un coste para la colectividad. Si es positiva, es un beneficio para la colectividad.

<sup>7</sup> ABED Y OTROS, *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay...*, Ob. Cit., Pág. 301.

Asimismo, la Cumbre ha reconocido una serie de servicios que brindan primordialmente el bosque y las plantaciones forestales a la sociedad, tanto nacional como internacional, de donde se deriva la necesidad de conservar y manejar los recursos naturales, particularmente los bosques y plantaciones forestales, de forma tal que se garantice, tanto a las presentes como a las futuras generaciones, la posibilidad del disfrute de los bienes y servicios que allí se originan.

Como consecuencia, se plantea la necesidad de retribuir adecuadamente los esfuerzos que se realizan, tanto a nivel público como privado, para la conservación del bosque y plantaciones forestales, de forma tal que se amplíen las acciones que al respecto se realizan y no se desmotiven los esfuerzos en este sentido, sino que más bien se fortalezcan mediante la creación de mecanismos adecuados para retribuir a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales por dichos servicios.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente, por lo que se considera necesario y conveniente que el estado realice acciones concretas con miras a definir políticas destinadas incentivar la adopción de medidas para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como producto de la actividad económica ordinaria en el ámbito nacional.

La definición e implementación de un sistema integral de cobro y retribución por los servicios ambientales asociados al bosque y plantaciones forestales, en el cual se incorporen principios de equidad, justicia y eficiencia; que garantice su sostenibilidad económica, social y ambiental, es de urgente necesidad para mantener la posición de liderazgo que el país ha forjado a nivel internacional, de forma tal que se permita un mayor acceso al mercado internacional de servicios ambientales y la obtención de recursos sanos para ser destinados a estas actividades.

Estos principios han sido asumidos como responsabilidad nacional por el Estado Paraguayo, obligaciones internacionales que las ha asumido por medio de la Ley N° 251/93 “*Que Aprueba el Convenio sobre Cambio Climático*”<sup>8</sup>, la Ley N° 253/93 “*Que Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica*”<sup>9</sup>, a través de la Ley N° 61/92 “*Convenio sobre Protección de la capa de Ozono*” y por la Ley N° 1.447/99 “*Que Aprueba el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> El Convenio Marco sobre Cambio Climático suscrito dentro de los acuerdos de Río de 1992, tiene como fin la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que prevenga eventuales riesgos de origen antropogénico que interfieran en los sistemas climáticos.

<sup>9</sup> A su vez, la Convención de Biodiversidad establece en el artículo primero como su objetivo fundamental las conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Para ello, y de conformidad con su Art. 11°, cada parte contratante en la medida de lo posible, adoptará medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

<sup>10</sup> Mediante el Protocolo de Kioto suscrito en el mes de diciembre de 1997, los países industrializados se comprometieron en reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 5% con respecto al nivel de emisiones de 1990, durante el periodo 2008–2012. Para cumplir dicha meta se crearon tres mecanismos de ejecución que al efecto son: el intercambio de emisiones, implementación conjunta y el denominado Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Además del marco jurídico internacional antes mencionado, el Art. 7° de la Constitución Política del Paraguay establece el derecho el cual ostentan todos los ciudadanos de gozar de un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado que incluye mecanismos de conservación y mejoramiento de los recursos naturales como objetivos de interés social.

#### **4. Antecedentes Inmediatos: Respuesta a la Deforestación**

Ante una situación de grave pérdida de la masa boscosa en la Región Oriental y teniendo en cuenta que en el Paraguay los bosques corrían un grave peligro, se llegó a una moratoria legal en el otorgamiento de nuevas autorizaciones de desmonte con fines de cambio de uso de suelo y asentamiento de poblaciones<sup>11</sup>.

Dicha moratoria se concretó el 13 de diciembre de 2004 cuando el Congreso paraguayo aprobó la Ley N° 2524 “*De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura Boscosa*”.

La misma fue conocida posteriormente como la “Ley de Deforestación Cero” que fue concebida con el objetivo de “propiciar la protección, recuperación y el mejoramiento del bosque nativo en la Región Oriental” por lo cual, a partir de la fecha de promulgación de la Ley y por un periodo inicial de dos años, fue “prohibida la emisión de permisos; licencias, autorizaciones y/o cualquier documento jurídicamente válido, que ampare la transformación o conversión de superficies con cobertura de bosques nativos, a superficies destinadas a aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades; o a superficies destinadas a asentamientos humanos”.

Antes de la implementación de la Ley de Deforestación Cero en el año 2004, Paraguay era uno de los países con mayor índice de deforestación en Sudamérica.

Esta ley, debido a su relativa fácil aplicación, rápidamente se convirtió en un éxito. Además, en forma concomitante, se verificó un mayor acatamiento a la Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental. Tanto desde el sector público como desde algunos bancos privados se empezó a exigir la Declaración de Impacto Ambiental o Licencia Ambiental para el otorgamiento de autorizaciones o préstamos y también algunos propietarios rurales empezaron a darse cuenta de la importancia de cumplir con la Ley de EvIA como modo de evitar que sus propiedades puedan ser consideradas en un futuro como latifundios improductivos sujetos a la reforma agraria<sup>12</sup>.

Si bien las consecuencias fueron positivas, ya que se cumplió con el objetivo de la ley, esto es, reducir significativamente los índices de deforestación en el Región Oriental, los propietarios que habían acatado las disposiciones de la Ley 422/73 “Forestal” expresaron su desacuerdo con la norma ya que ellos ahora no podían utilizar –si bien temporalmente– las superficies boscosas que habían conservado por encima de las exigencias legales y sentían que esa situación era injusta, cuando quienes lo habían hecho infringiendo la ley 422/73 podían seguir aprovechando las superficies deforestadas ilegalmente. Exigían una

---

<sup>11</sup> SANTAGADA, Ezequiel. *Beneficios Identificados y Reconocidos para los Servicios Ambientales en Paraguay: Régimen Jurídico de los Servicios Ambientales en el Paraguay y Resolución SEAM 531-08 Servicios Ambientales*. OEA/IDEA, Abril 2011. Pág. 6.

<sup>12</sup> SANTAGADA, *Beneficios Identificados y Reconocidos para los Servicios Ambientales...*, Ob. Cit., Pág. 7.

compensación y el Estado no contaba con el dinero para otorgarla.

La solución consistió en reconocer a las superficies adicionales a la reserva legal de bosques como áreas destinadas a servicios ambientales que pudieran ser objeto de transacciones comerciales. Así, como contrapeso surgen los servicios ambientales como instrumento para reducir o frenar la deforestación en zonas forestales.

Las propuestas de compensaciones por servicios ambientales cobran relevancia ante el deterioro de los recursos naturales resultante de un modelo económico basado en la productividad y la rentabilidad.

De ahí que, la Ley N° 3.001/06 *“De valoración y retribución de los servicios ambientales”* surge como complemento de la Ley N° 422/73 *“Forestal”* y a la Ley N° 2.524/04. A partir de dicha vinculación, que estableció a su vez, que aquellos propietarios, usufructuarios o poseedores de inmuebles rurales en zonas forestales de más de 20 hectáreas que mantengan en los mismos, más del 25% de los bosques naturales, puedan ser acreedores de una retribución mediante el otorgamiento de Certificados de Servicios Ambientales, representando esta situación una alternativa para evitar el avance a la deforestación.

Es una de las leyes ambientales más importantes que se ha dictado en materia ambiental, por los beneficios económicos que pretende brindar a las personas que decidan mantener ecosistemas naturales para certificarlos por los servicios ambientales.

El régimen de servicios ambientales tal, como ha sido concebido, tiene por finalidad coadyuvar a revertir la dramática pérdida de diversidad biológica de nuestro país, facilitando los mecanismos para que el sector privado pueda tener un rol más activo en este campo y, sobre todo, introduciendo criterios de justicia a favor de aquellas personas que han cumplido con las previsiones de la Ley 422/73 *“Forestal”* estableciendo una carga económica sobre quienes sistemáticamente han incumplido con esta norma<sup>13</sup>.

Adicionalmente, tiene por finalidad valorar los servicios ambientales, con el fin de establecer un indicador de mercado que permita canalizar los recursos del sector privado hacia la conservación de la diversidad biológica, y, en dicho mercado, las áreas protegidas pueden participar desarrollando un rol más activo en materia de conservación.

## **5. El Régimen de los Servicios Ambientales**

En Paraguay, la Ley N° 3.001/06 *“De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales”*, incluye la figura de los servicios ambientales y busca constituirse en una herramienta de solución, al 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; dejando abierta la posibilidad de crear un programa de pago de los servicios ambientales que brindan tanto los bosques como las plantaciones forestales.

La Normativa en cuestión define a los servicios ambientales como aquellos

---

<sup>13</sup> ABED, Patricia. *Servicios Ambientales...*, en ABED Y OTROS, *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay...*, Ob. Cit., Pág. 307-8.

*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*<sup>14</sup>.

La Ley de Servicios Ambientales tiene dos objetivos explícitos. Por un lado, se pretende “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”. Por el otro, se pretende “contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales que la República del Paraguay ha asumido” con relación al Convenio Marco sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto y al Convenio sobre Diversidad Biológica.

En la misma línea, también se ha señalado que el objetivo de la ley fue el de retribuir al propietario de ecosistemas que brindan servicios ambientales, especialmente a los propietarios de bosques, que han mantenido más de la superficie estipulada por las normativas, y por otro lado obligar a aquellos con pasivo ambiental (principalmente aquellos que han incumplido con el artículo 42 de la Ley 422/73 “Forestal” de mantener el 25% de la cobertura de bosques de la propiedad), que adquieran certificados ambientales por un valor igual al valor del daño ambiental de modo compensatorio<sup>15</sup>.

La ley de servicios ambientales pretende fomentar las buenas prácticas ambientales y regular aquellas que atenten contra la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, premiando o compensando en términos económicos, por ejemplo, a los propietarios o empresas que favorezcan la permanencia de los bosques y otros ecosistemas, la protección de las cuencas hidrográficas, la complementariedad en la protección, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales<sup>16</sup>.

Esta Ley es un instrumento que facilita el cumplimiento de otras leyes cuyo objetivo es la preservación de la diversidad biológica<sup>17</sup>; y, como esa preservación contribuye además con el cumplimiento de las obligaciones internacionales que el Paraguay ha asumido como consecuencia de la ratificación de los tratados internacionales mencionados, el cumplimiento de éstos también ha sido incluido como una finalidad.

No obstante ello, el objetivo fundamental de la normativa es la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 2°, Ley N° 3.001/06.

<sup>15</sup> SOTO, Carmina. *¿Puede la Mitigación al Cambio Climático tornarse rentable? Pago por Servicios Ambientales & Green Commodities Facility*. Documento de Trabajo N° 12. Serie Economía del Clima y de los Recursos Naturales. Instituto Desarrollo. Asunción, Paraguay. Año 2013. Pág. 14.

<sup>16</sup> ARANO, Florencia; DE EGEA, Juana (editores). *Conjugando producción y conservación en el Chaco paraguayo*. WCS–AVINA. Asunción, Paraguay. Año 2013. Pág. 38.

<sup>17</sup> Entre ellas, la Ley N° 422/73 “Forestal”, la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y la Ley N° 2.524/04 “De prohibición en la Región Oriental de actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques” con sus correspondientes prórrogas y ampliaciones.

<sup>18</sup> Por virtud de la norma, lo que se pretende es retribuir una actividad humana dirigida a manejar, conservar y recuperar las funciones de los ecosistemas, porque implícitamente se reconoce que estas actividades conllevan un costo económico para quien las realiza y, si se quiere que continúen llevándose a cabo, es conveniente que se compensen sus costos.



Asimismo, a la definición genérica apuntada, la ley señala como servicios ambientales, a los siguientes:

- *servicios ambientales relacionados con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero: fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de carbono y otros gases de efecto invernadero*<sup>19</sup>;
- *servicios ambientales de protección de los recursos hídricos para diferentes modalidades de uso*<sup>20</sup> *y sus elementos conexos*<sup>21</sup>;
- *servicios ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad*<sup>22</sup>;
- *servicios ambientales de belleza escénica derivados de la presencia de los bosques y paisajes naturales y de la existencia de elementos de biodiversidad y áreas silvestres protegidas, sean estatales o privadas, debidamente declaradas como tales; y,*
- *servicios ambientales de protección y recuperación de suelos, y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales.*

La enumeración no es taxativa, ya que de lo contrario no tendría sentido la presencia de una definición genérica. Por lo tanto, debería aplicársele las disposiciones de esta ley a cualquier servicio ambiental no mencionado expresamente pero que se ajustara a esa definición<sup>23</sup>.

En consecuencia, la normativa insta un *Régimen de Servicios Ambientales*, con el objetivo de establecer un mecanismo técnico y administrativo que permita la valoración o tasación integral de los diversos servicios ambientales brindados por un terreno o finca, y su retribución conforme con éstos.

En consonancia con ello, los criterios que deben tenerse en cuenta en la definición del mencionado Régimen giran en torno a los siguientes:

- a) *incluir los diferentes tipos y modalidades de servicios ambientales identificados;*
- b) *incluir los diferentes participantes (oferentes, demandantes, usuarios);*
- c) *determinar los mecanismos para la definición de políticas, planes y estrategias nacionales en materia de servicios ambientales;*
- d) *desarrollar los criterios técnicos y de zonificación para la valoración integral y retribución;*
- e) *identificar de mecanismos para la definición de prioridades nacionales de inversión en retribución por servicios ambientales;*

---

<sup>19</sup> Las actividades a retribuir o financiar por este servicio incluyen protección y manejo de: bosques, proyectos de reforestación, arborización urbana, componente forestal de los proyectos o sistemas agroforestales, reforestación de orillas de ríos y nacientes, palmares, independientemente del tamaño o magnitud del proyecto de que se trate.

<sup>20</sup> energético, industrial, turístico, doméstico, riego, etc.

<sup>21</sup> acuíferos, manantiales, fuentes de agua en general, humedales, protección y recuperación de cuencas y microcuencas, arborización, etc.-

<sup>22</sup> protección de especies, ecosistemas y formas de vida; acceso a elementos de biodiversidad para fines científicos y comerciales.

<sup>23</sup> SANTAGADA, *Régimen Jurídico de los Servicios Ambientales...*, en ABED Y OTROS, *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay...*, Ob. Cit., Pág. 439.

- f) *identificar de los mecanismos de administración para la captación y distribución de los ingresos provenientes de los servicios ambientales; y,*
- g) *mecanismos de monitoreo y auditoría para la verificación del adecuado uso de los recursos*<sup>24</sup>.

La vía para ingresar a éste régimen es la prevista en la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, una vez obtenido la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental (licencia ambiental), previéndose un plazo mínimo de adhesión de cinco (5) años, prorrogable automáticamente, salvo solicitud en contrario de su titular y una vez cumplidos los requisitos previstos en la reglamentación.

Asimismo, la extensión de la certificación se halla sujeta a la vigencia de las condiciones previstas por la licencia ambiental y a que su titular siga adherido al Régimen de Servicios Ambientales<sup>25</sup>.

En materia de *Retribución de Servicios Ambientales*, se establece que los propietarios o poseedores de elementos de la naturaleza que contribuyan a la generación de servicios ambientales, tendrán derecho a la correspondiente retribución por los servicios prestados, para lo cual el Estado debe definir los lineamientos para la fijación de los valores de dichos servicios<sup>26</sup>.

Para ello, el Poder Ejecutivo debe definir cada año, la lista de los servicios ambientales reconocidos, y los montos correspondientes a su retribución, dependiendo de la naturaleza de los mismos, donde los servicios ambientales ya reconocidos mantendrán su validez por el tiempo que esté reconocido en la certificación respectiva, salvo que se produzcan violaciones a la misma, lo cual hará decaer automáticamente los derechos que le fueran inherentes.

También corresponde al Poder Ejecutivo establecer el valor de los servicios ambientales, que debe ser actualizado cada cinco (5) años, sin perjuicio del establecimiento de un índice de ajuste de precios para mantener dicho valor entre cada nueva valorización.

La Ley prevé la emisión de un *Certificado de Servicios Ambientales*, a ser obtenido por las personas físicas o jurídicas que, en virtud del proyecto o actividad que se ejecute o realice, se encuentren obligadas a invertir en servicios ambientales; así como por cualquier otra persona física o jurídica, nacional o extranjera que pudiera tener interés en prestar dichos servicios o en pagar para que un tercero lo preste, en las condiciones previstas en la normativa en cuestión.

Determina la ley que dicho “certificado” constituye un título valor que puede ser libremente negociable por quienes no están obligados en virtud de esta Ley o por sentencia judicial a invertir en servicios ambientales, y pueden negociarse en el mercado internacional para el pago de compensaciones medioambientales efectuadas por las personas físicas o jurídicas obligadas al efecto por las actividades o explotaciones que realicen y que sean consideradas nocivas para el ambiente; además de ser compensable por tributos como el IMAGRO, el

---

<sup>24</sup> Art. 3°, Ley N° 3.001/06, Incs. a-g.

<sup>25</sup> Art. 4°, Ley N° 3.001/06.

<sup>26</sup> Art. 5°, Ley N° 3.001/06.

Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal.

Sin embargo, el canje por tributos resultó ser un escollo insalvable hasta la fecha en razón que no se ha regulado la modalidad de canje y por tanto, a la fecha, no se ha podido concretar la previsión legal por falta de acuerdo entre la Autoridad Ambiental y el Ministerio de Hacienda.

Los títulos valores respectivos son del tipo cupón cero, no generan intereses ni pueden ser ejecutables contra el Estado paraguayo.

Por lo tanto, como sostiene SANTAGADA el mecanismo de retribución por servicios ambientales establecido en la Ley 3001/06 es primordialmente compensatorio de daños e impactos ambientales.

En efecto, es un sistema por el cual los oferentes de servicios ambientales pueden negociar los certificados de las áreas de sus inmuebles que prestan servicios ambientales:

- *con quienes están obligados a adquirir certificados de servicios ambientales por ser titulares de proyectos de obras o actividades de alto impacto ambiental;*
- *con quienes han sido condenados por daño ambiental;*
- *con quienes sin haber sido aún condenados por daño ambiental (por el motivo que fuera) no hubieran mantenido la superficie mínima de bosques naturales a los que obliga la ley y necesitaran obtener una Declaración de Impacto Ambiental para iniciar o proseguir con actividades productivas en sus inmuebles rurales o,*
- *con quienes estuvieran interesados en invertir en servicios ambientales (por un ánimo conservacionista o meramente especulativo).*

De ahí que los actores que participan del régimen impuesto por la Ley N° 3.001/06 se clasifiquen en:

- **Los Prestadores de Servicios Ambientales:** *Propietarios o poseedores de elementos de la naturaleza que contribuyan a la generación de servicios ambientales, tendrán derecho a la correspondiente retribución.*
- **Los Beneficiarios de Servicios Ambientales:** *Personas que reciben los beneficios generados por la prestación de los servicios.*
- **Los Obligados a Invertir:** *a) Proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental; b) Los jueces podrán disponer que el monto de la multa y/o compensación, así como de las pecuniarias civiles se destine o se realice a través del Régimen de Servicios Ambientales; y, c) Quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley N° 422/73.*

Respecto de la *Autoridad de Aplicación*, la Dirección de Servicios Ambientales (DSA) dependiente del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), es el órgano de apoyo destinado a la atención de los prestadores de Servicios Ambientales como así también de los beneficios de los mismos.

La DSA, dependiente de la máxima autoridad institucional, fue creada por Resolución N° 377/12 de fecha 14 de noviembre 2012, dejando sin efecto las

Resoluciones N° 1636/11 y N° 227/07 por las cuales se creaban la Oficina de Servicios Ambientales (ONSA)<sup>27</sup> y la Dirección de Beneficios Ambientales<sup>28</sup>.

En su autonomía y especialidad, se encuentra a cargo de la implementación del régimen de Servicios Ambientales, de conformidad a lo establecido en el 3° de la Ley 3001/06.

Entre las funciones asignadas a la DSA, se mencionan las de:

- *Coordinar el establecimiento e implementación del Régimen de Servicios Ambientales;*
- *Gestionar las condiciones para el desarrollo de los criterios técnicos y de zonificación para la valoración integral y retribución;*
- *Gestionar el establecimiento e implementación de procedimientos para la valoración integral, retribución, captación y distribución en el marco de la Ley N° 3001/06*
- *Establecer un sistema de monitoreo y auditoria;*
- *Gestionar la creación del Sistema de Información de Servicios Ambientales;*
- *Tramitar ante otras instituciones la obtención de datos para el cumplimiento de la Ley;*
- *Promocionar los beneficios provenientes de los servicios ambientales*<sup>29</sup>.

Con la aprobación en el año 2006 de la Ley 3001, el país ha dado sus primeros pasos en rentabilización de la conservación así como en la contemplación del pasivo ambiental<sup>30</sup>.

## **Bibliografía**

ABED, Sheila R. (Revisión). Cafferatta, Néstor A., Santagada, Ezequiel F. Abed, Patricia, Garavaglia, Georgina Ma. I., Poletti Merlo, Alma, Gorosito Zuluaga, Ricardo y Casella, Aldo P. *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay, Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. Asunción, Paraguay. Año 2007.

---

<sup>27</sup> En fecha 12 de febrero de 2008, la entonces SEAM por Resolución SEAM N° 227 designó al responsable de la Oficina de Servicios Ambientales (ONSA), otorgando dicho cargo a la Ing. Bernardina Cañiza, y estableció su dependencia de la Dirección de Planificación Estratégica de la Secretaría del Ambiente.

<sup>28</sup> Posteriormente, el 30 de noviembre de 2011, la SEAM mediante Resolución SEAM N° 1636/11 estableció la modificación parcial de la Resolución N° 1788/07, creando la Dirección de Beneficios Ambientales, y estableciéndola como Órgano de Apoyo dependiente del Gabinete del Ministro – Secretario Ejecutivo.

A la vez, esta normativa modificó parcialmente la Resolución N° 1788/07, en el sentido de suprimir la Unidad de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, dependiente de la Dirección de Planificación Estratégica, y crear la Dirección de Beneficios Ambientales, ubicándola como Órgano de Apoyo dependiente del Gabinete del Ministro – Secretario Ejecutivo, dejando sin efecto la Resolución N° 227/08 (Art. 4°).

<sup>29</sup> Por Resolución N° 957/13 emanada de la entonces SEAM, se aprobó la estructura de organización y funciones de la Dirección de Servicios Ambientales creada por Resolución SEAM N° 377/12.

<sup>30</sup> SOTO, *¿Puede la Mitigación al Cambio Climático tornarse rentable ...*, Óp. Cit. Pág. 14.

ANDALUZ W., Antonio. Compensación por Servicios Ambientales. Un enfoque desde el derecho civil, en Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas del Elche, volumen I, número 4, enero de 2009.

ARANO, Florencia; DE EGEA, Juana (editores). Conjugando producción y conservación en el Chaco paraguayo. WCS–AVINA. Asunción, Paraguay. Año 2013.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Legislación Ambiental de Relevancia para la ITAIPU Binacional, 3 tomos. Arandurã Editorial. ITAIPU Binacional. Asunción, Paraguay. Año 2021.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Legislación Ambiental Bajo Responsabilidad de la SEAM. ITAIPU Binacional, Asunción, Paraguay. Año 2016.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Nociones de Legislación Agraria y Ambiental, Para la Instrucción Policial. Edit. MARBEN, Asunción, Paraguay. Año 2012.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Manual Didáctico Educación Ambiental – Delitos Ambientales. 3ra. Edic. (Redactor). Coop. Universitaria. Asunción, Paraguay. Año 2011.

CAÑIZA, Hugo Enrique. La Evaluación de Impacto Ambiental en Paraguay – Lineamientos Normativos. Editora Litocolor. Asunción, Paraguay. Año 2010.-

CAÑIZA, Hugo Enrique. Defensa Civil y Protección Ambiental. Editora Litocolor. Asunción, Paraguay. Año 2010.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Guía Básica para la Gestión Aduanera en Materia Ambiental. Elaborado para Procesos de Aplicación de la Legislación Ambiental en las Aduanas. IDEA–USAID. Asunción, Paraguay. Año 2006.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Debilidades del Marco Normativo en el Sector Ambiental. La Corrupción Contamina. IDEA–USAID. Asunción, Paraguay. Año 2006.

CAÑIZA, Hugo Enrique. Guía Básica para la Implementación de Oficinas Ambientales. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Asunción, Paraguay. Año 2006.

CAÑIZA, Hugo Enrique; MERLO, Ricardo. Derecho Ambiental, con énfasis en la legislación paraguaya. Edit. Marben. Asunción, Paraguay. Año 2005.

CAÑIZA, Hugo Enrique; MERLO, Ricardo. Guía Básica de Inspecciones para Fiscalización de Licencias Ambientales. Elaborado para Procesos de Fiscalización del Cumplimiento de la Ley 294/93. IDEA – SEAM – BID, Año 2005.

CEPAL. La Economía del Cambio Climático en el Paraguay (LC/W.617). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Año 2014.

CEPAL–ACNUDH. Cambio Climático y Derechos Humanos: Contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH). Naciones Unidas, Santiago de Chile. Año 2019.

CONAFOR. Servicios Ambientales y Cambio Climático. SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). México D.F, México. Año 2011.

ESPINOZA, Nelson. GATICA, Javier. SMYLE, James. El Pago de Servicios Ambientales y el Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. Serie de Publicaciones RUTA. San José, Costa Rica. Año 1999.

IPCC 2001. Cambio climático 2001 – La Base Científica. Tercer Informe de Evaluación. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Año 2001.

LOZANO RIVAS, William; BOLAÑOS SILVA, Tomás. Elementos para la comprensión de los servicios ambientales en la gestión integral del agua: una mirada desde Bogotá. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia. Año 2011.

PARAGUAY. Legislación en la Materia.

PARÉ, Luisa. ROBINSON, Dawn. GONZÁLEZ, Marco Antonio (coordinadores). Gestión de cuencas y servicios ambientales: perspectivas comunitarias y ciudadanas. Instituto Nacional de Ecología (INE–SEMARNAT). Itaca. México D.F., México. Año 2008.

SANTAGADA, Ezequiel. Beneficios Identificados y Reconocidos para los Servicios Ambientales en Paraguay: Régimen Jurídico de los Servicios Ambientales en el Paraguay y Resolución SEAM 531-08 Servicios Ambientales. OEA/IDEA, Abril 2011.

SEAM. Política Nacional de Cambio Climático. Secretaría del Ambiente, PNUD. Asunción, Paraguay. Año 2012. Documento aprobado por la Comisión Nacional de Cambio Climático en sesión del 17 de noviembre del 2011 y por el Consejo Nacional del Ambiente en sesión del 29 de diciembre del 2011.

SEAM/PNUD/FMAM. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Secretaría del Ambiente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Proyecto TCN e IBA. Asunción, Paraguay. Año 2017.

SOTO, Carmina. ¿Puede la mitigación al cambio climático tornarse rentable? Pago por Servicios Ambientales & Green commodities Facility. Documento de Trabajo N° 12. Serie Economía del Clima y de los Recursos Naturales. Instituto Desarrollo. Asunción, Paraguay. Año 2013.

TNC. Conservando los servicios ambientales para la gente y la naturaleza. Taller Regional, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Santa Cruz (Bolivia). CAF, Gobierno de Bolivia, TNC. Año 2008.

WUNDER, Sven. Pagos por Servicios Ambientales: Principios básicos esenciales. Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR). Jakarta, Indonesia. Año 2006.