



WWF

REPORT

2015



P A R L U

Supported by:



Federal Ministry for the  
Environment, Nature Conservation,  
Building and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

# Protocolo para el Pago por Servicios Ambientales (PSA), vinculado a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de bosques con generación de beneficios para la biodiversidad y la sociedad (REDD+)

Protocolo PSA - REDD+

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)



Asunción - Paraguay

Setiembre 2014

## Introducción

El presente documento técnico, presenta el “Protocolo para el Pago por Servicios Ambientales vinculado a la Reducción de Gases de Efecto Invernadero por Deforestación y Degradación de Bosques con Generación de Beneficios para la Biodiversidad y la Sociedad – Protocolo PSA-REDD”

El mencionado protocolo es el resultado del proceso de construcción de capacidades en la Dirección de Servicios Ambientales de la Secretaría del Ambiente (SEAM) con el fin de contar con el procedimiento que debe seguirse para la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales.

El contenido técnico-legal del presente documento, fue utilizado por la SEAM como uno de los insumos para el re-ordenamiento administrativo interno de la mencionada dirección de servicios ambientales, mediante una serie de resoluciones ministeriales que constituyen el protocolo a seguir para la valoración y reconocimiento de servicios ambientales, según el mandato de la ley 3001 del año 2006.

## Antecedentes

Paraguay es un país situado en el centro de América del Sur. Está dividido en 2 grandes regiones naturales: la Región Occidental (incluye las ecorregiones del Chaco y Pantanal) y la Región Oriental (incluye partes del Bosque Atlántico (AF)). Con una población en rápido crecimiento, Paraguay debe generar oportunidades tanto laborales como económicas para dicha población. En el pasado los recursos naturales eran abundantes, incluyendo extensos bosques, abundante agua y pasturas para ganadería. Paraguay contaba con una próspera agricultura diversificada, pero está disminuyendo rápidamente. La agresiva expansión de la ganadería y la agricultura mecanizada, con una importante focalización en la soja, ha hecho desaparecer el 90% del Bosque Atlántico. Una situación similar ha ocurrido en el Pantanal, creando unas condiciones sociales y ambientales intolerables para los pequeños campesinos de ambas regiones. Estas condiciones se han agravado por la falta de gobernabilidad y el uso y abuso de los recursos naturales sin un plan adecuado de uso de la tierra.

A consecuencia de la situación expuesta, WWF Paraguay con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente de Alemania y WWF Alemania, inició la implementación del proyecto PARLU (Paraguay Land Use) implementado por WWF Paraguay, con el objetivo de fomentar un equilibrio entre las actividades humanas y el uso del bosque mediante el programa REDD+, enfocado en 2 importantes ecorregiones: El Bosque Atlántico y el Pantanal. El enfoque utilizado por el proyecto PARLU fue basado en la adaptación a los diferentes contextos políticos, sociales y económicos de las 2 ecorregiones mencionadas.

IDEA, con base el acuerdo establecido con WWF Paraguay #OS29, procedió a la elaboración del presente documento técnico, denominado Protocolo PSA-REDD+

## Metodología

La metodología de trabajo estuvo compuesta por relevamiento de antecedentes jurídicos, revisión del marco legal vigente, realización de entrevistas con autoridades ambientales y funcionarios de la SEAM, acompañamiento a la SEAM, en instancias de discusión y debate sobre servicios ambientales, elaboración de documentos de referencia para resoluciones ministeriales y asesoramiento técnico-legal.

Se realizaron para el efecto innumerables sesiones de trabajo con la Dirección de Servicios Ambientales, cuyas fechas no precisamos dado que se dieron como una dinámica necesaria y frecuente, no siendo las mismas registradas individualmente.

## Resultados

### - *Protocolo PSA-REDD+*

El protocolo PSA-REDD+, en esencia, está contenido en la resolución SEAM Nro. 199 del año 2013 (Anexo 1), vigente desde la fecha 04 de octubre del mismo año.

La mencionada resolución plasma en detalle, todo el procedimiento que debe seguirse para la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales, en el marco de la promoción de nuevas reglas y mejoras al régimen del Pago por Servicios Ambientales, vigente en el Paraguay, por medio de la ley 3001 del año 2006.

Adicionalmente a la resolución Nro. 199, se produjeron por iniciativa de la SEAM, un conjunto de resoluciones ministeriales, emanadas por la SEAM a modo complementario, como ser la modificación mediante la Res. 464 del año 2013, de un artículo clave de la Res. SEAM 199/13, el Art. 3, incisos ii) y iii).

La mencionada resolución 464, permitió desde su entrada en vigencia, la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales sin el requisito de informar previamente al público sobre la intención de certificar y, por lo tanto, no tomando los recaudos para no violar derechos de terceros. Esto en el contexto de REDD+, no cumpliría con las salvaguardas sociales y ambientales, motivo por el cual se estableció en forma conjunta con la SEAM, las condiciones para el inicio de un proceso de modificación de la mencionada resolución, a fin de volver a adecuar el mecanismo de PSA a las obligaciones de REDD+ ya que la resolución 454, solo previó informar al público una vez concluido el proceso de certificación.

Esta información de manera previa es necesaria para evitar procesos de certificación en conflicto con bosques de propiedad campesina o indígena o desplazamiento de comunidades por consecuencia del proceso de certificación.

Adicionalmente, como parte de reuniones de coordinación de acciones, realizadas con la Dirección de Servicios Ambientales de la SEAM, se estableció un esquema de colaboración para la elaboración de aspectos pendientes sobre el procedimiento interno de la mencionada dirección para la certificación. Esto también mediante resoluciones y previo acuerdo con la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de Recursos Naturales de la misma institución. El mencionado proceso de coordinación arrojó dos resoluciones ministeriales, pendientes, solo de firma para su entrada en vigencia.

Como resultado complementario del presente protocolo, se obtuvo un dictamen específico de la Asesoría Jurídica de la SEAM (Anexo 2), en relación al procedimiento que la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de Recursos Naturales debe necesariamente implementar, consistente en la exigencia de cumplimiento por parte de los proponentes, de la resolución ministerial Nro. 503/12 y del Decreto Presidencial 11.202/12, hecho que fue encaminado hacia una solución administrativa, mediante la mencionada resolución.

El protocolo PSA-REDD+ está directamente relacionado con el desarrollo de capacidades para PSA.

De hecho, hoy, los mejores indicadores para saber si cumplimos o no con nuestras obligaciones con relación al "protocolo" son la "identificación de las necesidades legales para la implementación de los PSA" y la "promoción de nuevas reglas y mejoras el régimen de los PSA".

Se encuentra además en estado de elaboración el decreto reglamentario de la ley de tasas y multas, que le permitirá a la SEAM empezar a cobrar sumas fortísimas a quienes incumplen leyes ambientales. Por medio del mencionado decreto se graduarán las multas en función de la gravedad del daño al bosque y otros recursos naturales.

Los pasos establecidos por el "protocolo", resumidamente, son:

<i>a) Si se trata de titulares de dominio o de usufructuarios, copia del título de propiedad debidamente inscripto y libre de gravámenes o restricciones, excepto que se trate de un derecho real de servidumbre. A tal fin, deberán acompañar además un informe de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos.</i>
<i>b) Si se trata de inquilinos o comodatarios, copia de los contratos respectivos, la anuencia del titular de dominio y copia del título de propiedad debidamente inscripto y libre de gravámenes o restricciones. A tal fin, deberán acompañar además un informe de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos.</i>
<i>c) Si se trata de ocupantes de tierras del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra — INDERT, copia del "Registro Censal" vigente expedido por la Gerencia de Desarrollo Rural de esa institución. En este caso, los ocupantes podrán agruparse para certificar sus áreas de servicios ambientales.</i>
<i>d) Si se trata de cualquier otro poseedor, copia de los documentos que acrediten su posesión de buena fe (compra de derechos posesorios, juicios de usucapión, juicios sucesorios, etcétera). Asimismo, deberán acompañar además un informe de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos en el que conste que no existen prohibiciones de innovar sobre el inmueble.</i>
<i>e) Si se trata de comunidades indígenas, deberá acreditarse la posesión del inmueble por cualquier medio, además de un informe de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos en el que conste que no existen prohibiciones de innovar sobre el inmueble; siendo éstos los únicos requisitos exigibles.</i>
<i>f) Un informe técnico de un profesional forestal registrado en el Instituto Forestal Nacional (INFONA) sobre la existencia de superficies de bosques, o plantaciones de especies nativas, adicionales a la reserva legal de bosques naturales prevista en el Art. 42 de la Ley 422/73 "Forestal" junto con una imagen satelital de la propiedad que corresponda al mes de diciembre de 1986 o, en su defecto, si fuera imposible obtener tal imagen -lo cual deberá probarse sumariamente por alguno de los medios de prueba aceptados por el Código Procesal Civil- una imagen satelital que corresponda a una fecha no más reciente que el mes de enero de 1990, y una imagen satelital de la propiedad con no más de dos meses de antigüedad a la fecha de iniciación del procedimiento de certificación de áreas de servicios ambientales.</i>
<i>g) Si se trata de inmuebles rurales de menos de veinte hectáreas, el informe mencionado en el punto precedente se obviará y se presentará un informe en el que se certifique la existencia de dos o más hectáreas de bosques o reforestaciones de especies nativas, junto con una imagen satelital actualizada.</i>
<i>h) Acompañar copia de la declaración de impacto ambiental, toda vez que esta resulte necesaria para las obras o actividades que se realizan en el inmueble que contiene las áreas destinadas a servicios ambientales a certificar.</i>
<i>i) Presentar una declaración jurada de que con la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales no se estará afectando directamente a ninguna comunidad indígena o, en su caso, que se cuenta con el consentimiento de la comunidad indígena involucrada. En este último caso, deberá acreditarse que la principal beneficiada es la comunidad indígena.</i>
<i>j) El compromiso del solicitante de solventar los costos de fiscalización de cumplimiento de las condiciones para mantener la certificación de las áreas destinadas a servicios ambientales, hasta una vez cada dos años.</i>
<i>k) Un Plan efectivo de Prevención y Control de fuego para el área.</i>
<i>l) Un plan de monitoreo y control biológico del área destinada a servicios ambientales, de la reserva legal de bosques</i>

y de los bosques protectores.

ii) Cumplidos con los requisitos precedentes, la Dirección de Servicios Ambientales informará al público por el plazo de diez días hábiles sobre esta solicitud en su página de internet y, asimismo, la comunicará por medio de la publicación por tres días consecutivos en dos diarios de gran circulación y por medio de una emisora radial de alcance nacional y otra local con alcance en el Distrito en el que se encuentren las áreas a certificar. Las publicaciones y los avisos radiales serán a costa del solicitante de la certificación.

iii) El plazo de diez días hábiles deberá computarse a partir del día siguiente de la última publicidad. Durante ese plazo, cualquier persona, en forma individual o colectiva, podrá presentar comentarios, observaciones u objeciones en forma fundada y por escrito. De esas presentaciones se dará traslado al solicitante de la certificación para que, si lo estima oportuno, las conteste dentro del plazo de cinco días hábiles. Las observaciones y los comentarios serán tenidos en cuenta a la hora de decidir sobre la procedencia de la certificación.

iv) En caso de que las objeciones prueben en grado de verosimilitud que la posesión podría ser de mala fe, no se hará lugar a la solicitud de certificación. Toda vez que se demuestre que la situación de posesión de mala fe ha sido superada, podrá presentarse una nueva solicitud de certificación.

v) Dentro de los quince días hábiles de vencido el plazo para presentar o, en su caso, contestar los comentarios, observaciones u objeciones, la Dirección de Servicios Ambientales, previo dictamen de la 'Dirección de Asesoría Jurídica al sólo efecto de controlar la legalidad del procedimiento, se expedirá sobre la solicitud de certificación de áreas destinadas a servicios ambientales.

vi) En caso de que niegue la solicitud de certificación podrá interponerse el recurso de reconsideración, que deberá ser planteado ante Dirección de Servicios Ambientales, en escrito fundado, dentro del plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles posteriores a la notificación.

- *Resumen de los resultados obtenidos*
- Avances en el protocolo de implementación efectiva de la Ley 3001 del año 2006 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales"
- Resoluciones ministeriales /SEAM (A) de procedimiento interno de la Dirección General de Servicios Ambientales y (B) de Aplicación de Salvaguardas

La resolución del punto A, está avanzada y próxima a ser rubricada por parte de la Ministra del Ambiente y quedar firme de esta manera, como parte de la reglamentación de la ley 3001/06. La definición de procedimientos internos de la Dirección de Servicios Ambientales, es la condición básica para el funcionamiento efectivo de la emisión de certificados ambientales, que tengan un sustento procedimental firme, y el proceso sea concreto y de corta duración.

La resolución del punto B, está referida sobre la necesaria información y publicación de los detalles de los emprendimientos que generen certificados ambientales, a fin de transparentar el proceso y permitir informar a la población de los antecedentes y características de los emprendimientos y recibir observaciones, si las hubiere en relación a salvaguardar los aspectos sociales y ambientales, a fin de que no se genere daño o afectación negativa a poblaciones locales o recursos de la biodiversidad, cumpliendo de esta manera con el objetivo principal de la ley.

- Avances en la aplicación de la Resolución Ministerial /SEAM Nro. 503/12. Esta resolución está referida a la Dirección General de Control Ambiental (DGCARN) de la SEAM, a realizar auditorías del cumplimiento del artículo 42 de la ley Forestal Nro. 422 del año 1973, en cada licencia ambiental que involucre a fincas rurales, y el cumplimiento del mencionado artículo que expresa lo siguiente: “Art. 42.- Todas las propiedades rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales deberán mantener el veinticinco por ciento de su área de bosques naturales. En caso de no tener este porcentaje mínimo, el propietario deberá reforestar una superficie equivalente al cinco por ciento de la superficie del predio”. Es importante señalar que la mencionada resolución 503/12, establece que si se detecta un faltante, el propietario debe reforestar o adquirir certificados de servicios ambientales. En fecha 29 de agosto, se espera contar con un dictamen de asesoría jurídica de la SEAM, que deje firme la aplicación de las resolución 503/12.
- Cumplimiento del artículo 11 de la ley 3001/06. El mencionado artículo se refiere a la obligación de invertir en servicios ambientales que tienen los titulares de proyectos de grandes obras de infraestructura). Como consecuencia de esto, la Dirección de Asesoría Jurídica emitió un dictamen para que la DGCCARN cumpla con su obligación.
- Modificación y optimización de la Ley 3001/06- Como un elemento nuevo, surge la oportunidad de elaborar un anteproyecto de optimización de la ley 3001/06, a fin de que los certificados sean aptos para el mercado internacional. Esta iniciativa cuenta con apoyo del sector productivo, pero por la naturaleza del proceso y el estado embrionario de la propuesta, la misma se está manejando aún con mucha discreción. La presentación ante la sociedad del mencionado anteproyecto, estaría a cargo de un profesional abogado de un estudio importante y respetado a nivel nacional, a fin de dejar en claro que es una iniciativa que cuenta con un amplio respaldo.

## Conclusiones

Se cuenta con un documento claro y eficiente que permite una mayor interacción con la Dirección de Servicios Ambientales.

## Recomendaciones

Este es un trabajo que debe seguir, dado que debe cerrarse el círculo pendiente con el Ministerio de Hacienda y la Comisión Nacional de Valores.