

<http://dx.doi.org/10.30545/juridica.2020.jul-dic.1>

## ARTÍCULO ORIGINAL

# Política, Institucionalidad y Legislación Ambiental en Paraguay. Una aproximación hacia la gobernanza ambiental

Politics, Institutional and Environmental Legislation in Paraguay. An approach to environmental governance

**Carmina Soto**<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-0522-9915>

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Asunción. San Lorenzo, Paraguay. E-mail: [carmina.soto@gmail.com](mailto:carmina.soto@gmail.com)

**Autor para correspondencia:** [carmina.soto@gmail.com](mailto:carmina.soto@gmail.com)

**Conflicto de Interés:** Ninguna.

Recibido: 28/04/2020; aprobado: 26/12/2020.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.

## RESUMEN

La gobernanza ambiental, entendida como una complejidad y a la vez como mecanismo que posibilita la acción armónica entre instituciones y actores estratégicos, cobra relevancia en la gestión de los recursos naturales. Por ello, se pretende de manera incipiente desentrañar la trilogía de la gobernanza ambiental en Paraguay, desde el análisis del marco institucional (actores, procedimientos), las políticas públicas ambientales y el marco legal, para lo cual se recurrió a la metodología cualitativa, documental y teórica reflexiva, utilizando la triangulación de datos mediante el componente cuantitativo de la encuesta. Los hallazgos dan cuenta que la legislación ambiental, si bien incorpora elementos innovadores, la dispersión, fragmentación y la poca claridad constituyen condicionantes que restan efectividad a la misma y deben contemplarse acciones tendientes a lograr una armonización y ordenamiento jurídico. Se puede concluir que si bien, el avance institucional en posicionar al ambiente como sujeto político, se presenta auspicioso, se requieren más acciones que permitan llegar a la gobernanza ambiental plena.

**Palabras clave:** Gobernanza; ambiente; políticas públicas; legislación.

## ABSTRACT

Environmental governance, as a complexity and at the same time as a mechanism that enables harmonious action between institutions and strategic actors, becomes relevant in the management of natural resources. Therefore, it is incipiently intended to unravel the trilogy of environmental governance in Paraguay, from the analysis of the institutional framework (actors, procedures), environmental public policies and the legal framework, for which the qualitative, documentary methodology was used and reflexive theory, using data triangulation through the quantitative component of the survey. The findings show that environmental legislation, although it incorporates innovative elements, dispersion, fragmentation and lack of clarity are conditioning factors that make it less effective and actions aimed at achieving harmonization and legal ordering should be considered. Finally, the institutional progress in positioning the environment as a political subject, is auspicious but, requires continuous actions that allow for full environmental governance.

**Keywords:** Governance; environment; public policies; legislation.

## INTRODUCCIÓN

Si bien ya en la década del setenta, especialmente con posterioridad a la Conferencia de Estocolmo (1972) comienza un nuevo paradigma a nivel mundial, el deterioro ambiental, lo cual exigió a los países nuevas formas de interacción, no es sino con posterioridad a la Cumbre de Río (1992), especialmente a nivel de América Latina, donde se produce el auge ambiental principalmente en lo que respecta a la promulgación de normativas. Paraguay también siguió este patrón observándose una profusa cantidad de normativas ambientales promulgadas en la década del noventa.

Por otro lado, en cuanto al fortalecimiento de las instituciones de cara a hacer frente a este nuevo paradigma, comienza a impulsarse fuertemente mecanismos que potencien la interacción, el protagonismo de actores y las rutas críticas, traducidas en políticas públicas establecidas. Y, en este escenario la gobernanza ambiental parece la clave para alcanzar el desarrollo sostenible inteligente, a nivel nacional, regional y global. Para ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben darse en un entorno informado, coherente, armonizado e integral y, al mismo tiempo, deben estar respaldados por marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.

La gobernanza, si bien no constituye un vocablo reciente dado que ya en el siglo XV Carlos de Orleans en Francia lo empleó para denominar el arte de gobernar, no es sino hasta la década del setenta, con la creación de la Comisión denominada Trilateral, donde comienza un cuestionamiento en torno a la gobernabilidad, es decir, la suficiencia del gobierno para satisfacer las necesidades ciudadanas (Montoya y Rojas, 2016).

La reflexión inicial sobre gobernabilidad, que evaluaba la efectividad de un gobierno en el cumplimiento de sus objetivos, paulatinamente se transformó en buena gobernanza o gobernanza, que se focalizó en formulación de recomendaciones a los Estados para su fortalecimiento en el marco del nuevo orden político internacional (Montoya y Rojas, 2016).

No hay una síntesis o sistematización del concepto gobernanza, dándose más bien una dispersión sobre la misma. Montoya y Rojas (2016) dan cuenta de los orígenes contemporáneos del uso del término gobernanza, que se produjo de la mano de los organismos multilaterales como el Banco Mundial (finales de la década de los ochenta), donde primordialmente la atención se centró en cómo los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman decisiones y evalúan los impactos con el objetivo de avizorar el grado de cumplimiento del Estado en cuanto a los reclamos o *inputs* de la sociedad y su traducción en respuestas u *outputs* (Moyorga y Córdoba, 2007).

Posteriormente, el término fue evolucionando entendiéndose la gobernanza como una coherencia de acción pública, pero en coordinación multiactor- multiescala y multisectoral, con lo cual se pasa de la visión más Estado-céntrica, a una de mayor participación llegando incluso a ser denominada como gobernanza participativa (Valverde, 2016) o la nueva Gobernanza por Pierre Calame, (Calame, 2009). Esta concepción enfatiza la gobernanza como una relación más incluyente entre el Estado-sociedad cuando el objeto se refiere a las políticas públicas.

Así en la década de los noventa, del paradigma de justicia social y desarrollo plural imperantes se otorga un nuevo valor a los acuerdos institucionales y a las innovaciones tecnológicas bajo la tendencia denominada Economía verde donde se impulsa una comoditización de la naturaleza para lo cual se vuelve necesaria la reestructuración de Estado y las organizaciones sociales, dando lugar a una visión de "actores conectados" y alineados a los

derechos humanos, el medio ambiente y la sustentabilidad y donde se propugna la gobernanza como investigación y como proceso social (de Castro et al., 2015; Montoya y Rojas, 2016).

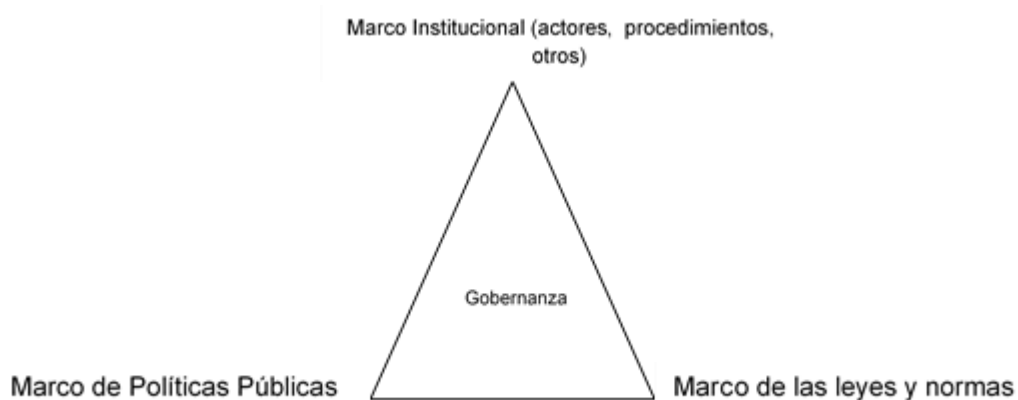
Moyorga y Córdoba (2007), refuerzan la concepción multidimensional y relacional de la gobernanza explicitando la necesidad de darse acuerdos entre élites considerando el nivel de la cultura política, el nivel de las reglas e instituciones del juego político (con sus actores) y el papel del Estado. En esta trilogía, si bien el papel que juegan los actores estratégicos es necesario, no es suficiente para lograr la gobernanza donde intervienen las políticas públicas, las normativas como mecanismos imperativos de ejecución, las instituciones (los actores) y la cultura política.

Conceptos como la legitimidad, gobernabilidad es decir el grado en el cual el sistema político se institucionaliza y, en consecuencia, la institucionalización (proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad), pasan a formar cualidad de la gobernanza. En esta arena, el relacionamiento entre los distintos actores se da mediante fórmulas estables y mutuamente aceptadas (Moyorga y Córdoba, 2007).

En consonancia con este nuevo enfoque, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enuncia en el año 1997, una definición de gobernanza diciendo que es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias” (Montoya y Rojas, p.304).

Al enunciar su concepto, el PNUD hacía una serie de consideraciones en torno a la gobernanza tales como el rol del Estado y de las instituciones de gobierno en el manejo de los asuntos públicos; la interacción de diferentes colectividades y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones; las determinaciones centralizadas de los gobiernos sobre bienes y servicios para el beneficio general y la poca intervención de la sociedad civil y el sector privado en la delimitación de lo público.

Desmenuzando, se podría asimilar, la gobernanza con una trilogía (Figura 1) integrada por el *marco institucional* constituido por una visión y misión, procedimientos (operativizado por actores); el *marco de las políticas públicas* que delinean el camino a seguir y, el *marco de las normas y las leyes*, que constituyen el mecanismo de implementación de las políticas públicas. Ninguno de los tres aspectos por sí sólo, puede lograr un desarrollo que posibilite la armonía entre lo económico, lo social y los recursos naturales.



**Figura 1.** Trilogía de la gobernanza.

Atendiendo estas cualidades de la gobernanza, el presente trabajo pretende arrimar elementos que muestren actuales condiciones tanto de las políticas públicas ambientales explícitas e implícitas, como el estado del arte de las normativas ambientales (desde una mirada de actores) en Paraguay. El objetivo es aportar elementos que permitan pensar la gobernanza como complejidad y a la vez como mecanismo que posibilita la acción armónica entre instituciones-actores estratégicos.

## **METODOLOGÍA**

La investigación se realizó utilizando una metodología mixta cuali-cuantitativa documental y descriptiva. El *corpus* documental se basó principalmente en las normativas ambientales que integran el derecho positivo nacional; en tanto, para el segmento observacional se utilizó la encuesta, con un cuestionario no estructurado compuesto por seis preguntas abiertas como instrumento de recolección de datos. La muestra, no probabilística, intencional, estuvo integrada por veinticinco estudiantes de la Especialización en Gobernanza Ambiental, dictada por la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, durante el año 2018. Este grupo se considera representativo pues se halla integrado por tomadores de decisión del sector gubernamental, representantes del sector privado, del sector de las organizaciones no gubernamentales y del sector educativo.

Para cerrar las preguntas abiertas, se siguió el procedimiento mencionado por Rojas (2013), que consiste básicamente en observar la frecuencia con que aparece cada respuesta, elección de las respuestas que se presentan con mayor frecuencia armando patrones o categorías generales de respuesta, para luego cuantificar la frecuencia de respuesta acorde a cada patrón.

## **RESULTADOS**

### **Normativas e instrumentos de política ambiental**

Con relación a la estructura o prelación de normas, la regulación de la protección ambiental en el país, se halla contemplada en la Constitución Nacional, coincidente con casi todos los países de América Latina y el Caribe, más explícitamente los Artículos 7 y 8 de la Carta Magna del año 1992, elevándose a rango constitucional la protección ambiental. La diferencia con la mayoría de los países de Latinoamérica radica en que el Paraguay no posee un siguiente nivel de normativas, como lo es por ejemplo, una ley general del ambiente, para en su reemplazo disponer directamente de la Ley de base, marco u orgánico de creación de la instancia rectora de la gestión ambiental, el novel Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (creado por Ley N° 6123 julio de 2018 elevando la Secretaría del Ambiente a rango ministerial); y luego integran el derecho positivo nacional las demás leyes y normativas sectoriales ambientales.

La temática ambiental y la gestión de los recursos naturales, ha ido migrando básicamente en cuatro paradigmas, si se considera a partir de la década del setenta o incluso antes. El primer paradigma, la conservación de bosques en un esquema productivista, es contradictorio y si se quiere hasta paradójico, pues se contempló cierto grado de protección del recurso bosque en un momento donde la interpretación de la Ley N° 854/1963 (Estatuto Agrario anterior al actual), consideró las reservas forestales o grandes superficies de bosques como tierras de uso improductivo e irracionalmente explotadas por lo tanto, pasibles de expropiación (PNUD, 2010)

lo cual condujo a una deforestación masiva e irracional. Luego, se evolucionó hacia el paradigma conservacionista donde se contempló principalmente la protección de los bosques y la diversidad biológica desde el nuevo paradigma de desarrollo sostenible, pero aún la gestión de hallaba inmersa al interior del sistema productivo nacional.

Ya entrado el siglo veintiuno, se apuesta hacia la interacción sistémica en la gestión de los recursos naturales dando protagonismo a la institucionalidad ambiental y a la interacción de actores estratégicos a través de un Consejo Nacional, que, si bien no fue vinculante en las decisiones de políticas ambientales, propició el involucramiento de actores tanto a nivel nacional y sub nacional. Finalmente, se dan señales de elevar, a decir de Nicolo Gligo (2006) el ambiente a sujeto político, con la equiparación del cuidado y gestión ambiental a otras necesidades prioritarias, elevándose la protección ambiental a nivel de derechos humanos, lo cual constituye un avance hacia el logro en la interacción de todos los actores: Estado-sociedad-empresa-academia. Esto según Duran de la Fuente (2007) y Antúnez y Rodríguez (2016), corrobora cómo la preocupación por la protección del bien jurídico ambiente y el desarrollo sostenible en la región, y también en Paraguay, llevó a insertar la temática ambiental a partir de las leyes fundamentales, en una Agenda de Gobierno, posicionándose desde una visión de soslayo (tratado dentro de una visión más productivista, economicista), para llegar a captar la atención seria del Estado.

Se da así un paso importante hacia la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible y si bien a partir de la Cumbre Rio 1992, principalmente, el país ha mostrado un desarrollo de las normativas ambientales, la política ambiental, en general, no se mantuvo de manera continua y sostenida, sino más bien respondió a acciones puntuales y reactivas impulsadas en periodos de gobiernos de cinco años de duración. Se puede decir, sin embargo, que se transmiten ciertas señales desde las esferas de poder o decisión del Estado, que muestran que el país está dando los primeros pasos en establecer políticas duraderas y a largo plazo que incorporan la política ambiental de manera decidida a través del Plan Nacional de Desarrollo 2030 (STP, 2014) y otros instrumentos rectores ambientales como por ejemplo las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC siglas en inglés), adoptadas por Paraguay en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, principalmente.

Interesa, asimismo en el análisis de la gobernanza, abordar principales tipos de políticas impulsadas en el país sean estas explícitas o implícitas, pues visualiza el efecto global de una decisión gubernamental sobre la protección y/o degradación ambiental en el contexto socioeconómico (Rodríguez y Espinoza 2002 p. 82, Gligo 2006). Como se observa en la tabla 1, la categoría de políticas públicas de menor desarrollo relativo en el país es la participación del mercado y la de mayor desarrollo Regulaciones de comando y control. Como ejemplo de participación del mercado, se puede mencionar la decisión tomada por el Poder Ejecutivo en el año 2016, de elevar el arancel para la importación de vehículos usados a un mínimo de 10% y un máximo de 25%, invocando el derecho de toda persona a habitar en un ambiente saludable según reza la Constitución Nacional, lo cual constituye un caso aislado de gravamen o arancel aplicado a actividades o sectores productivos que generan un pasivo ambiental.

Por otra parte, el pago por servicios ambientales vale la pena mencionar como un mecanismo de mercado que gestionado de manera hábil, ágil y oportuno puede constituirse en gran aliado para la gestión ambiental en materia de políticas públicas. En este sentido, se rescata la experiencia útil que se da en Paraguay de obligar, entre otras dos categorías, a quienes

realizan actividades de alto impacto ambiental a adquirir certificados ambientales por un valor equivalente a 1% del valor de inversión, como un mecanismo de compensación.

**Tabla 1.** Políticas ambientales explícitas e implícitas en Paraguay.

<b>Tipos de políticas</b>	<b>Sub tipo</b>	<b>Ejemplo Normativas</b>
Regulaciones de comando y control	Normas	Ley N° 6123/18 "Que eleva al rango de ministerio a la Secretaría del Ambiente (SEAM) y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible"
	Prohibiciones	Ley N° 515/94 "Que prohíbe la exportación y tráfico de rollos y vigas de madera"
	Permisos y cuotas	Ley N° 583/73 "Que aprueba y ratifica la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres"
	División en zonas	Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal"
	Responsabilidad	Ley N° 1614/2000 "General del Marco Regulatorio y tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay"
Presión directa a los gobiernos nacional y/o locales	Compensación Legal	Ley N° 3001/2006 "De Valoración y retribución de servicios ambientales"
	Descentralización	Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal"
	Zonificación	Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal"
	Saneamiento ambiental	Ley N° 369/72 "Que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental"
Participación del sector público/ privado	Participación pública	Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental"
	Revelación de información	Ley N° 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental"
	Acuerdos voluntarios	Ley N° 3001/06 "De valoración y retribución de los servicios ambientales"
Participación del mercado	Asociaciones público/privadas	Proyectos específicos con acuerdos firmados
	Subvenciones o Subsidio	Ley N° 536/95 "De Fomento a la forestación y reforestación"
Creación de mercados	Impuestos ambientales y tasas	Ordenanzas municipales que regulan tasas para recolección y disposición final de residuos.
	Derecho sobre la propiedad	Ley N° 1863/02 "Estatuto Agrario"
	Permisos y derechos comercializables	Ley N° 3001/06 "De valoración y retribución de los servicios ambientales"
	Adquisición de productos que no dañen el medio ambiente	Ley N° 61/92 Que aprueba y ratifica el "Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono"
	Fondos de inversión [ambiental]	Ley N° 4782/12 "Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación"
	Fondos e incentivos	Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas"
	Pago por servicios del ecosistema	Ley N° 3001/06 "De valoración y retribución de los servicios ambientales"

**Fuente:** Adaptado de PNUMA (2007). Estudio de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA). Portal ECOLEX.

## Resultados de la investigación empírica

La investigación empírica llevada a cabo mediante la administración de los cuestionarios (n=25) a los distintos actores que componen el Programa de Especialización en Gobernanza Ambiental, permitió recoger la percepción de los mismos sobre el objeto investigado, las normativas ambientales en el marco de una gobernanza. La tabla 2 muestra los resultados de las preguntas abiertas que han sido codificadas según patrones de semejanza.

Con respecto a la primera pregunta de ¿Cómo definiría la legislación del país en materia de protección ambiental?, un 36% cree que la misma está fragmentada, dispersa, mientras que el 24% cree que la normativa ambiental no se aplica, se evade o el cumplimiento es muy bajo dando una sensación que las normas están solo para aparentar tener el control de algo que

resulta totalmente desconocido. La respuesta del 20% podría recaer en el patrón de normativa desactualizada. Un menor porcentaje de los encuestados (12%) cree que la normativa ambiental paraguaya es moderna, que incorpora paradigmas de sostenibilidad y un 8% cree que hay como una tendencia a normar todo lo que podría ser incluso indicativo de una gobernanza aún débil, donde no se apunta a lo preventivo, a los incentivos, para direccionar fuertemente hacia un comando y control restrictivo (Palmer, Fricaskay Wehrmann, 2009).

**Tabla 2.** Categorización de respuestas sobre legislación ambiental paraguaya.

Preguntas	Categorías o Patrones	Número de frecuencias de mención
1. ¿Cómo definiría la legislación del país en materia de protección ambiental?	Desactualizada	5
	Tendencia normar todo	2
	Dispersa-fragmentada	9
	No se aplica, se evade, poco cumplimiento	6
	Incorpora paradigmas de sostenibilidad, algunos aspectos modernos	3
2. ¿Cuáles consideraría como logros recientes o avances en materia de legislación ambiental en el país?	Incorporación de los servicios ambientales-incentivos	3
	Actualización en evaluación de impacto ambiental	1
	No cambio de uso del suelo (deforestación cero)	9
	Ley de Calidad del aire	3
	Ley de cambio climático-bosques	7
3. ¿Conoce algún caso de jurisprudencia que en los últimos años haya aportado nuevas perspectivas en la interpretación del derecho ambiental en el país?	Consolidación institucional	2
	Si	3
4. ¿Cuáles considera que son las iniciativas de gestión más avanzadas que se hayan producido en el país en los últimos años en materia de protección ambiental?	No	22
	Ley de deforestación cero	2
5. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que aún debe afrontar el país en materia de legislación ambiental?	Servicios ambientales	4
	Sin iniciativas tangibles, no se visualizan hechos, acciones sin continuidad.	19
	Coordinación entre instituciones	8
	Ordenamiento jurídico	4
	Transparencia	2
6. ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el cumplimiento de la legislación ambiental?	Visibilidad, clarificación y difusión de roles	4
	Financiamiento insuficiente de autoridades	5
	Proceso burocráticos largos y complejos	8
	Normativas poco claras	13
	Educación y concienciación ambiental insuficientes	2
	Centralización	2

Con respecto a la fragmentación de las normas, fenómeno que se acentúa con la proliferación o exceso de normativas preferentemente restrictivas, se puede mencionar el Artículo 42 de la Ley 422/1973 “Forestal”, que, en solo un año, 2017, tuvo cuatro Decretos que reglamentaban el cumplimiento de lo estipulado en la citada ley y mismo la regulación del Artículo 42, se da desde otras leyes, como la Ley N° 3001/2006 “De Valoración y Retribución de Servicios ambientales” por ejemplo.

También, como ejemplo de fragmentación de normativas, se puede mencionar la misma Ley N° 3001/2006, que posee una veintena de instrumentos legales, entre Decretos y Resoluciones, que intentan reglamentar su aplicación, algunos contradictorios entre sí como el Artículo 6° de la Ley 3001/2006 que menciona “*El Poder Ejecutivo establecerá el valor de los servicios ambientales, el que será actualizado cada cinco años, sin perjuicio del establecimiento*

*de un índice de ajuste de precios para mantener dicho valor entre cada nueva valorización...”; en tanto el Decreto 11202/2013, provisorio, que reglamenta la Ley 3001/2006 establece en su Artículo 5° “Dispóngase que la Secretaría del Ambiente establecerá anualmente el valor nominal de los certificados de servicios ambientales...”.*

De hecho, la proliferación o dispersión de normativas y sus consecuencias, crea lo que Jagdish Bhagwati en Peixoto (2016, p.56) denomina “maraña” de normas (o *spaghetti bowl*), debido a la variedad de normas y estándares en vigencia en forma simultánea, donde el desafío es la complejidad, dada la variedad de estándares, que resulta de la multiplicidad, lo cual presenta obstáculos para la aplicación ya que incrementa la complejidad administrativa o la discrecionalidad.

En la segunda pregunta respecto a ¿Cuáles consideraría logros recientes o avances en materia de legislación ambiental en el país?, la respuesta mayoritaria (36%) se halla relacionada a la implementación de la Ley N°2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques” más conocida como Deforestación Cero, en tanto un 28% de los respondientes cree el mayor avance ambiental radica en la promulgación de la Ley N° 5875 “De Cambio Climático”, en el año 2017. Como otros avances se mencionó la incorporación de los servicios ambientales, el fortalecimiento institucional ambiental con la creación de la Secretaría del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible). Sin embargo, se puede decir que en la región la institucionalidad ambiental es todavía precaria y muy plástica dado que se están creando servicios públicos nuevos, sean estos ministerios, comisiones o departamentos, pero que necesitan ser instituciones ambientales modernas, eficaces, con respaldo político, con capacidad fiscalizadora, con poder sancionador y con presupuesto holgado, lo cual parece no ser la realidad (Duran de la Fuente, 2007).

Consultados los encuestados si conocían algún caso de jurisprudencia que en los últimos años haya aportado nuevas perspectivas en la interpretación del derecho ambiental en el país, el 88% dijo que No, mientras que el 22% (n=3) dijo que Sí.

A la pregunta ¿Cuáles considera que son las iniciativas de gestión más avanzadas que se hayan producido en el país en los últimos años en materia de protección ambiental?, las respuestas fueron menos auspiciosas dado que un 76% de encuestados cree que las iniciativas son poco tangibles, no se visualizan hechos o las acciones tienen poca continuidad; mientras que algunos participantes nuevamente mencionan como logros la incorporación de los servicios ambientales y la deforestación cero.

En relación a ¿Cuáles considera son los principales desafíos que aún debe afrontar el país en materia de legislación ambiental? un 32% cree que debe mejorar la coordinación entre instituciones, mejorar el trabajo en red, un 20% de las respuestas hacía mención a un financiamiento insuficiente, recursos insuficientes de las instituciones que aplican y monitorean el cumplimiento de las normativas y un 16% cree que se debe apuntar hacia un ordenamiento jurídico, un saneamiento ambiental; el mismo porcentaje de respondientes cree que se debe trabajar en visibilizar, clarificar y difundir los roles de las instituciones de modo a evitar duplicidad o vacíos de acción. Respecto al exiguo presupuesto financiero ambiental, esto encuentra justificativo en aspectos tales como la falta de creación de los Fondos Ambientales, contemplado en muchas normativas, lo cual conspira contra la efectiva gestión ambiental, así como al bajo presupuesto asignado al medio ambiente en el Presupuesto General de Gastos de la Nación que en el año 2017 destinó a la Secretaría del Ambiente el 0,06% del total del presupuesto. El cálculo



fue realizado utilizando la Ley 5554/2016 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2016, vigente para el 2017.

Sobre la armonización u ordenamiento de la normativa ambiental, como un proceso dinámico, se puede decir que hubo acciones o iniciativas tendientes a lograr este objetivo, como la impulsada un tiempo atrás por Organizaciones de la Sociedad Civil, respecto a un Digesto Ambiental, que no prosperó.

Finalmente, en cuanto a ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el cumplimiento de la legislación ambiental? un 52% de las respuestas apunta a normativas poco claras, confusas lo cual hace que las mismas sean interpretadas acorde a la lectura que hace cada actor y cada circunstancia que envuelve a la aplicación con lo cual se cae nuevamente en un círculo de discrecionalidad en la aplicación de las normativas. Esta discrecionalidad puede ocasionar malestar entre quienes deben observar el cumplimiento de las normativas, lo cual puede desencadenar en abierta violación a las mismas. La gobernanza ambiental exige instituciones competentes, con recursos humanos y operativos, con financiamiento y equipos adecuados capaces de fiscalizar, monitorear y sancionar a quien no cumple con las normativas, de otra manera la ley es letra muerta.

En tanto, como segundo obstáculo que conspira para el cumplimiento eficaz de la normativa, se mencionó procesos altamente burocráticos, engorrosos, largos lo cual hace que en ocasiones infringir la norma y abonar una multa resulta más económico y rápido antes que cumplir las normativas. En menor medida, los encuestados creen que un bajo cumplimiento de las normativas conlleva un bajo nivel de educación y concienciación ambiental, así como una excesiva centralización de la gestión ambiental.

## **CONCLUSIÓN**

Se puede concluir que la política ambiental transitó por varios paradigmas, pasando desde la inserción de los recursos naturales en un esquema productivo, al conservacionismo desde la mirada de los parques nacionales, para llegar a una interacción sistémica en la gestión y finalmente apuntar hacia el paradigma de desarrollo sostenible, elevando la protección ambiental a nivel de derechos humanos, pero sin lograr aún madurez y solidez requeridas por las urgencias ambientales.

En relación a la legislación ambiental, si bien incorpora elementos innovadores como la valoración económica de los recursos naturales, el cambio climático, entre otros, la dispersión, fragmentación y la poca claridad constituyen condicionantes que restan efectividad a la misma y deben contemplarse acciones tendientes a lograr una armonización y ordenamiento. Así también, normativas poco claras y procesos engorrosos son obstáculos que conspiran contra una efectiva aplicación de las normativas ambientales en el país.

Finalmente, si bien el avance en posicionar al ambiente como sujeto político se presenta como auspicioso y positivo, existe una sensación que lo ambiental aún no ha calado de manera satisfactoria en la toma de decisiones de los actores estratégicos, así como tampoco ha permeado a nivel del colectivo, de manera tal a tener acciones sostenidas, lo cual exige esfuerzos mancomunados de todos los actores políticos y la sociedad.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al estudiantado de la Especialización en Gobernanza Ambiental de la FCA-UNA, año 2018.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antúnez, A. F., y Rodríguez, R. J. (2016). La gestión ambiental: Incidencia en el comercio. *Veredas do Direito*, 13(26),361-390.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la nueva gobernanza: Reinventar la democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.
- de Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (Comp.). (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO-ENGOV.
- Decreto n° 11202. (2013). Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 11 de la Ley No 3001/2006 De Valoración y Retribución de Servicios ambientales y se establece el mecanismo para avanzar en la Reglamentación del artículo 8° de la misma. Paraguay.
- Duran de la Fuente, H. (2007). *Políticas ambientales y desarrollo sustentable: Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de [www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm)
- Gligo, N. (2006). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina: Un cuarto de siglo después*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ley n° 6123. (2018). Eleva al Rango de Ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 5875. (2017). De cambio climático. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 5554. (2016). Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2016. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 3001. (2006). De valoración y retribución de servicios ambientales. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 2524. (2004). De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 422. (1973). Forestal. Asunción, Paraguay.
- Ley n° 854. (1963). Que establece el Estatuto Agrario. Asunción, Paraguay.
- Peixoto, J. (2016). Armonización y fragmentación de las reglas en el sistema internacional: Un acercamiento al caso de la OMC. *Relaciones Internacionales*, 50(1), 45-74.
- Montoya, D., y Rojas, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y ambiente*, 19(2),302-317.
- Moyorga, F., y Córdoba, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Workingpaper NCCR Norte-sur*. Recuperado de [www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf)
- Palmer, D., Fricska, S., y Wehrmann, B. (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- PNUD. (2010). *Sector rural paraguayo: Una visión general para un diálogo informado*. Asunción, Paraguay: PNUD.
- PNUMA. (2007). Estudio de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA). Recuperado de <https://www.ecolex.org>
- Rodríguez, M., y Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdez.
- STP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción: STP.
- Valverde, A. (2016). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. *Íntegra Educativa*, 9(1), 159-168.