



**DOCUMENTO BASE
POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES
República del Paraguay**

Introducción

El presente Documento Base, es una **propuesta** elaborada por el Comité Nacional de Humedales (CNH), por lo tanto no tiene el carácter de política oficial, y su contenido es únicamente responsabilidad de dicho Comité.

El CNH, es consciente que la presente propuesta requiere y admite ajustes y observaciones, por lo tanto rogamos a los lectores del mismo tener la prudencia necesaria con el mismo en el momento de citarlo y hacer llegar sus sugerencias u observaciones a la Coordinación General del Comité. (Danilo Salas, Fundación Moisés Bertoni - mbertoni@mbertoni.org.py / Miryam Caballero, Alter Vida, info@altervida.org.py)

Este documento fue elaborado gracias al trabajo conjunto y desinteresado de un amplio grupo de profesionales y técnicos, representantes de diversos grupos, gremios e instituciones del estado y la sociedad civil, quienes donaron su tiempo, conocimientos y dedicación para la elaboración de este documento.

Entre las organizaciones que aportaron horas/hombre de sus miembros se destacan representantes de AlterVida, Asociación Propietarios San Rafael (Itapua), Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), CERI, Comité MAB/UNESCO – Paraguay, Convención Ramsar, Corporación REMA, ECODEL, Frosep, Fundación DeSdelchaco, Fundación Moisés Bertoni, Fundación Oñondivepa, Gobernación Departamento Central, Guyra Paraguay, Instituto de Derecho Ambiental (IDEA), Instituto de Paraguay de Protección Ambiental (IPPA), Itaipu, Logos, Natural Land Trust, Secretaria del Ambiente (SEAM), SEAM - Centro de datos para la Conservación, SEAM - Dirección

Política Nacional de Humedales - Documento Base
Propuesta elaborada por el Comité Nacional de Humedales
Mayo de 2001.

General de Biodiversidad, Sociedad de Estudios Urbanos, Regionales y Territoriales (SEURT), Sobrevivencia, Universidad Nacional de Asunción – Departamento de Botánica.

Así mismo, es importante resaltar el trabajo de un grupo de personas que colaboran como consultores independientes del CNH y han realizado aportes importantes a todo el trabajo.

Desde la Coordinación General del CNH, hacemos llegar a todos, nuestros sinceros agradecimientos por sus aportes y predisposición para el trabajo colectivo, lo que permitirá al comité proyectar sus actividades a nuevos objetivos también muy ambiciosos en el corto y mediano plazo

DOCUMENTO BASE

POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES

República del Paraguay

Presentación

El presente Documento Base fue elaborado por el Comité Nacional de Humedales del Paraguay, compuesto por representantes de la Secretaría del Ambiente de la Presidencia de la República (SEAM), gobernaciones, diversas Organizaciones Regionales y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), a los efectos de ser presentado al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y a la sociedad paraguaya en general, como base para la Formulación de una Política Nacional de Humedales.

Se advierte, que si bien este documento formará parte de la Política Nacional Ambiental, cuyo estudio es necesario iniciar de inmediato, de manera a garantizar el abordaje integral de la complejidad ambiental del Paraguay, haciendo impostergable la necesidad del ordenamiento de nuestro territorio, entendiendo como futuro deseable para su desarrollo y donde deben integrarse todas las políticas sectoriales vinculadas, sin perder de vista nuestra inserción en el contexto regional.

1. Introducción

Históricamente, se ha venido asociando el término “humedales” a los de “pantanos” o “esteros”, siempre llenos de amenazas y enfermedades o homologando a “tierras inútiles”, situación que ha generado su desecación o su transformación para dedicarlos a la agricultura intensiva, la acuicultura, la habitación, la industria, o para proponer programas de salud pública.

Sin embargo, *“en los últimos años cada vez más personas han venido tomando conciencia de que los humedales naturales desempeñan muchas funciones valiosas (por ejemplo, mitigar inundaciones, recargar acuíferos y retener agentes contaminantes), que aportan productos sin costo alguno (como pescado, leña, madera, ricos sedimentos*

aprovechados en la explotación agrícola de tierras de aluvión y atracciones turísticas), que poseen determinadas propiedades (diversidad biológica, belleza), y forman parte del patrimonio cultural y arqueológico de los pueblos”.

Hoy, los humedales están considerados como uno de los ecosistemas más productivos de la Tierra por las funciones que cumplen, por las extensas cadenas alimentarias que establecen, por la rica diversidad biológica que sustentan y agrupan y por su belleza.

La Convención de Ramsar sobre los Humedales se elaboró para promover su conservación, así como su uso, su manejo y gestión racionales y considerando que el Art. 3.1 de la Convención Ramsar, de la cual el Paraguay es país signatario, en el que se afirma que *“las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”*, supone el delineamiento y la aplicación de una Política Nacional de Humedales como uno de los aspectos claves para la conservación de los mismos.

Teniendo en cuenta que el Anexo de la Resolución VII.6 de dicha Convención, denominado *“Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales”*, señala a los **COMITÉS NACIONALES DE HUMEDALES** como figura útil en la elaboración y aplicación de dichas políticas, la Secretaría del Ambiente, conjuntamente con gobernaciones, organizaciones no gubernamentales, grupos organizados y profesionales de la sociedad paraguaya han decidido la conformación del Comité Nacional de Humedales (CNH) en el mes de febrero del 2001.

Una de las tareas prioritarias del Comité Nacional de Humedales ha sido la formulación de la presente Política Nacional de Humedales para la República del Paraguay, en calidad de documento base.

¹ Edward B. Barbier, Mike Acreman y Duncan Knowler *“Valoración económica de los humedales. Guía para decisores y planificadores”* Oficina de la Convención de Ramsar, 1997

2. Situación Actual de los Humedales

En Paraguay, la escasa información existente en cuanto a la delimitación, valores y funciones de los humedales es uno de los principales inconvenientes para la elaboración de la Política Nacional de Humedales y para su gestión.

En este marco, fue elaborado el siguiente análisis que constituye una primera aproximación consistente en un listado de los problemas actuales de acuerdo al estado del conocimiento dentro de la comunidad científica nacional y sin haberse efectuado estudios e investigaciones vinculadas a esta presentación.

2.1 Problemas generales

- ? Carencia de una política de conservación para que los humedales puedan cumplir con su función ecológica.
- ? Políticas negativas o contrarias a los principios de uso y conservación de estos ecosistemas.
- ? Falta de una visión integrada de los humedales como parte funcional del territorio.
- ? Carencias y deficiencias en cuanto a la investigación referente a los aspectos básicos de los humedales.
- ? Deficiencia en estudios de productividad y funcionamiento, incluyendo aspectos básicos de estandarización de nomenclaturas para los mismos.
- ? Ausencia de una delimitación apropiada para las áreas de humedales, así como de una caracterización de los mismos.
- ? Deficiencias en el conocimiento, intercambio de información y en las acciones en pro de la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas.

2.2 Problemas particulares

- ? Drenaje por medio de maquinarias y/o en forma artesanal.
- ? Colmatación por efecto del arrastre y depósito de los sedimentos, debido a la gran erosión de los suelos en las cuencas de aporte.
- ?

- ? Contaminación debido al depósito de basuras, agrotóxicos e hidrocarburos.
- ? Quema de áreas de humedales como práctica cultural generalizada.
- ? Represamiento y desvío de cuerpos de agua.
- ? Salinización masiva de las aguas como producto de una falta de ordenamiento territorial
- ? Caza furtiva y pesca indiscriminada

3. Definiciones

Existen numerosas definiciones del término humedal, así como también diversos vocablos utilizados como sinónimos del mismo, entre los cuales en el Paraguay se destacan “estero”, “bañado”, “Karugua”, “campos bajos inundables” y otros. A los fines de la presente Política, se asume la definición de la Convención Ramsar, según la cual:

"...son humedales aquellas extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". (Art. 1, inciso 1 de la Convención Ramsar).

4. Fines de la Política

Son fines de la Política Nacional de Humedales, la conservación de estos ecosistemas y, por consiguiente, la utilización de los humedales del país en forma sostenible para las generaciones actuales y futuras, lo que es esencial para el bienestar ambiental, social, cultural, espiritual y económico de la nación

5. Principios rectores

El Estado Paraguayo, en concordancia con las facultades que le confieren la Constitución y las leyes, así como las prácticas culturales de la nación, asume la responsabilidad de la aplicación de la Política Nacional de Humedales en todo el territorio nacional.

La Política Nacional de Humedales (PNH) y su aplicación tendrán en cuenta las aspiraciones de los interesados directos y del Gobierno, de los pueblos indígenas, los derechos de los propietarios de tierras, las necesidades de las comunidades locales y los compromisos internacionales.

6. Objetivos específicos

Es objetivo específico de la Política Nacional de Humedales, así como de cualquier acción formulada en el marco de ella, es apuntar a su integración con otras políticas públicas de conservación de tierras, suelos, agua, aire, diversidad biológica y desarrollo económico, con el fin de promover la conservación de humedales y garantizar su uso sostenible.

Para el efecto se debe tener en cuenta:

- ✍ La formación de una conciencia pública con respecto a la importancia del uso sostenible y la conservación de los humedales.
- ✍ Evitar nuevas pérdidas de humedales en todo el territorio nacional y alentar la investigación sobre el conocimiento, así como la restauración de los mismos, manteniendo su integridad, conservando su diversidad genética y velando por que su disfrute, aprovechamiento social, cultural, espiritual y económico, sean sostenibles.
- ✍ El mantenimiento de las estructuras, composición y funciones de los humedales.
- ✍ La planificación del uso de la tierra en los humedales y sus cuencas de aporte.
- ✍ La protección de los sitios Ramsar, ya designados como de importancia nacional e internacional.
- ✍ La mitigación del impacto de todas las actividades humanas en cualquier humedal del país.
- ✍ El cumplir con las obligaciones internacionales de conservación de los humedales y sus recursos asociados (Convención Ramsar).

- ✍ La gestión del manejo adecuado de los humedales transfronterizos.

7. Estrategias de la Política

A. Fijar objetivos comunes de conservación de humedales:

Elaborando y coordinando políticas nacionales, departamentales y municipales e integrando dichas políticas a las de conservación de la tierra, los suelos, el agua, el aire, flora y fauna silvestres, así como, a las de desarrollo económico, se puede garantizar que la conservación de los humedales forme parte de la planificación y el ordenamiento integral del uso de la tierra para lo cual se requiere:

- i. Reconocer que los humedales se componen de tierras y aguas.
- ii. Aclarar las responsabilidades jurisdiccionales y legales de los distintos niveles gubernamentales con respecto a los humedales
- iii. Vincular las iniciativas del gobierno y las políticas o delineamientos en vigencia a la conservación de los humedales.
- iv. Establecer, en cada departamento, un proceso de coordinación y comunicación encontrando los canales correspondientes para convertir las recomendaciones en Políticas con el fin de dirigirlas a los organismos correspondientes a cuyo cargo se encuentra el ordenamiento del uso de la tierra.
- v. Integrar la conservación de los humedales como elemento vital en las estrategias nacionales de conservación de la biodiversidad y del agua, así como en otras estrategias de conservación.
- vi. Poner a punto prácticas de manejo ejemplares y orientaciones prácticas para el manejo de los humedales protegidos.

- vii. Dar cumplimiento a los acuerdos internacionales para la conservación y el desarrollo sostenible de los humedales.

B. Coordinar el establecimiento de un sistema de ordenamiento territorial para iniciar y consolidar la gestión integral de los recursos de los sistemas naturales, que incluye las siguientes acciones:

- i. Convocar a los sectores de la sociedad interesados para desarrollar un propuesta.
- ii. Promover un proceso de ejercicio científico/técnico para establecer los criterios básicos a considerar por cada sistema natural.
- iii. Desarrollar un proceso de consulta con los sectores de sociedad civil interesados.
- iv. Desarrollar y habilitar los instrumentos legales y temáticos para implementar el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.
- v. Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial
- vi. Desarrollar y estimular planes, programas y proyectos que utilicen los criterios establecidos para la gestión del sistema de ordenamiento territorial.

C. Mejorar la coordinación y la comunicación entre los organismos gubernamentales, los organismos no gubernamentales y las comunidades locales.

- i. Identificar en los niveles nacional y local, los organismos directivos con un mandato amplio para el ordenamiento de los recursos naturales de manera a posibilitar la coordinación y comunicación referente a los humedales.
- ii. Asegurar una aplicación coordinada de los distintos programas de humedales, a través del Comité

Nacional de Humedales, a fin de promover proyectos eficaces.

- iii. Establecer un foro nacional dedicado a la coordinación y comunicación de la conservación de los humedales, que posibilite la sistematización de material e información sobre los mismos, creando un servicio de intercambio de conocimientos.
- iv. Reconocer y alentar la función y los esfuerzos de las comunidades locales y de las organizaciones no gubernamentales en la conservación de los humedales.
- v. Proveer recursos financieros para estos grupos possibilitando la elaboración de políticas y/o programas en el marco de la estrategia de conservación de humedales, bajo la coordinación del Comité Nacional de Humedales
- vi. Facilitar otras actividades de gestión de recursos para la conservación de humedales.
- vii. Promover proyectos que integren gobiernos, técnicos, comunidades y organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales con conocimientos técnicos sobre humedales.
- viii. Facilitar la función del sector privado en la custodia voluntaria y no regulada de los recursos de humedales y en proyectos de conservación de los mismos en asociación con comunidades locales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

D. Coordinar y racionalizar los programas gubernamentales reduciendo al mínimo los efectos perjudiciales en los humedales y alentando, en cambio, su conservación

- i. Crear incentivos que estimulen a los propietarios de tierras y organismos de conservación a mantener humedales en su estado natural.
- ii. Identificar los programas gubernamentales que influyan o afecten los humedales y evaluar la influencia sobre ellos, en programas de tierras agrícolas y boscosas.
- iii. Recalcar sobre el uso sostenible de los recursos de los humedales y sobre los beneficios que la participación en la conservación de los mismos reporta a los propietarios de tierras y usuarios en general.
- iv. Suprimir los programas de incentivos financiados por el Estado que redunden en el represado, desecación o relleno o modificación innecesaria de humedales.
- v. Velar por que se evalúe el impacto ambiental de los proyectos gubernamentales y privados que afecten a los humedales o a las cuencas hidrográficas en que éstos se encuentren.
- vi. Promover incentivos para la conservación de los humedales, particularmente las acciones voluntarias a cargo de propietarios de tierras, comunidades locales y programas nacionales, departamentales y/o municipales.
- vii. Promover acuerdos de conservación con propietarios de tierras y proponer otros mecanismos jurídicos voluntarios respecto a sitios determinados.
- viii. Evaluar las prescripciones legislativas que contemplen el mantenimiento de humedales y las implicancias que supone el otorgar compensaciones a los propietarios de tierras.

E. Garantizar el mantenimiento y manejo apropiado de los humedales.

- i. Velar para que los presupuestos nacionales departamentales y municipales incluyan recursos financieros adecuados para el manejo de los humedales, considerando todos los trabajos que esta conservación requiere en cuanto a recursos humanos y a implementación tecnológica.
- ii. Financiar un programa nacional de humedales mediante esfuerzos concertados, coordinados y de cooperación entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, sector privado y propietarios de tierras del país, bajo la coordinación del Comité Nacional de Humedales.
- iii. Concebir y proponer proyectos que redunden en pérdidas netas nulas o beneficios netos centrados en las funciones y valores de los humedales (incluso en la superficie de los mismos, cuando las disposiciones administrativas así lo requieran) en el contexto de los programas nacionales, departamentales y/o municipales.
- iv. Elaborar, cuando proceda, políticas y leyes que faciliten actividades de gestión de fondos según las necesidades de las entidades gubernamentales y no gubernamentales para la conservación de humedales.
- v. Alentar a los propietarios de tierra, a las comunidades locales y a las organizaciones no gubernamentales a generar ingresos, cuando esto resulte compatible con las características ecológicas del sitio.
- vi. Promover la formación de personal científico, técnico y administrativo a fin de generar propuestas innovadoras para el manejo y conservación de los humedales.

- vii. Alentar y facilitar la participación de las comunidades tradicionales en el manejo de los humedales.

F. Llenar los vacíos de conocimiento existentes en la temática de los humedales.

- i. Las estrategias de aplicación deben abarcar los ámbitos prioritarios de interés nacional e internacional, como los siguientes, entre otros:
 - (a) valoración socioeconómica y cultural, inventario, clasificación y evaluación de humedales; velando por que tales conocimientos se resuman y almacenen en debida forma, posibilitando su recuperación y acceso sin dificultad alguna.
 - (b) hidrología y efectos en el cambio climático;
 - (c) contabilidad de costos/beneficios ambientales y ecológicos;
 - (d) impactos de los programas gubernamentales y privados;
 - (e) restauración, rehabilitación, mitigación e indemnización de pérdidas de humedales;
 - (f) características ecológicas de los humedales; y
 - (g) determinación de la vulnerabilidad de los humedales y de las poblaciones humanas ubicadas en éstos.
- ii. Promover la investigación cualitativa y cuantitativa de los humedales.

G.Fomentar la conciencia pública.

- i. Presentar la conservación de humedales integrada a la de los suelos, la tierra, el agua, el aire y la flora y fauna silvestres, así como abordar los problemas desde el enfoque del uso ecológico sostenible, en lugar de hacerlo sectorialmente.
- ii. Poner de relieve y explicar la relación entre el uso sostenible de los recursos naturales y los aspectos de calidad y cantidad del agua, así como de conservación de humedales.
- iii. Dar a conocer las funciones de los humedales, e insistir sobre los aspectos siguientes:
 - a) mantenimiento del ciclo hidrológico;
 - b) reproducción y alimentación de peces, aves y otros;
 - c) mejoramiento y mantenimiento de la calidad de las aguas;
 - d) sostenimiento de la productividad biológica;
 - e) valores culturales;
 - f) mantenimiento de la navegación;
 - g) ciclo de nutrientes;
 - h) recarga de acuíferos;
 - i) regulación y control de inundaciones y sequías;
 - j) investigación científica y aplicada;
 - k) uso como tierras de pastoreo;
 - l) conservación de suelos y aguas, y otros
- iv. Poner énfasis en el conocimiento de los humedales, no sólo a través de los programas de educación primaria y secundaria, sino informando

- v. y capacitando al público en general y muy especialmente a los decisores
- vi. Aprovechar las posibilidades de comunicación existentes en el país para difundir información sobre la conservación de los humedales.
- vii. Ampliar el enfoque de los programas agrícolas, hidrológicos, viales y otros programas sectoriales para incluir en ellos la concienciación sobre la conservación de los humedales.
- viii. Alentar la creación de redes de colaboración con ayuda de programas de participación de los propietarios de tierras, muestras de reconocimiento y otras técnicas de concienciación, formación y capacitación.

H. Garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales.

- i. Promover la cooperación transfronteriza respecto a las cuencas hidrográficas compartidas y a sus humedales.
- ii. Crear mecanismos nacionales para hacer cumplir los principios y compromisos del Gobierno en relación con la Convención de Ramsar.
- iii. Prever la integración de las metas y objetivos de los tratados internacionales sobre el agua, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, que de alguna manera se relacionan con la conservación de los humedales.

Mayo de 2001
Comité Nacional de Humedales
Propuesta de política Nacional