

**OTRAS ÁREAS DEL DERECHO
INTERNACIONAL RELEVANTES PARA
LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

Políticas y Derecho de aguas

Elena Benítez¹

En este artículo voy a tratar el tema de la posibilidad de recuperar los recursos hídricos en caso que estén contaminados y buscar la manera de gestionarlos de forma integrada. Como se sabe, la Secretaría del Ambiente (**SEAM**) es una institución reciente en Paraguay, creada por la ley 1561, en 2000. Con la misma ley, se creó Consejo Nacional Ambiental y el Sistema Nacional Ambiental. Allí participan todos los sectores para delinear las políticas ambientales nacionales desde 2005. También se cuenta con una política de gestión de los recursos hídricos fortalecido por la ley 3239, de 2007, la Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay.

Para entender lo que significan los recursos hídricos en el Paraguay, hay que hablar un poco, por ejemplo, de la Cuenca del Plata, la que es compartida con Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Paraguay está inserto en la Cuenca entre los dos ríos principales que la conforman, el Paraná y el Paraguay, ambos muy importantes en la región por su potencial hidroeléctrico, y su riqueza y su potencial del transporte para la movilidad de los recursos y la producción de dichos países.

Existe un programa marco de acciones estratégicas para la gestión integrada de los recursos hídricos. La **SEAM** tiene un representante ante el Comité Coordinador de la Cuenca del Plata con que tiene su sede en Buenos Aires; en este Comité se ha estado trabajando en dicho programa. Éste intenta localizar problemáticas conjuntas a fin de trabajar en soluciones comunes para la gestión integrada de los recursos hídricos para los más de 100 millones de habitantes de la Cuenca. Gran parte del **PIB** de dichos países dependen del transporte de la hidrovía Paraguay-Paraná, por lo que hay que mantenerla en buenas condiciones. Algunos temas comunes son la variabilidad del cambio climático, problemas de contaminación y de manejo de residuos sólidos, etcétera, todos los cuales afectan a los recursos hídricos. Dentro del Programa se han identificado once líneas críticas comunes a los cinco países. En el caso específico de Paraguay, hacia 2004 se había detectado como uno de los principales problemas la falta de una política y un marco legal que regule integradamente a los recursos hídricos.

Paraguay también comparte varios acuíferos, como el Acuífero Guaraní con Argentina, Brasil y Uruguay donde la riqueza es inconmensurable, y del cual no había un conocimiento sistemático conjunto de lo que eso significaba dentro de la gestión de los recursos hídricos. En ese contexto, se ha estado trabajando en un proyecto que se encuentra ya en su etapa final. Se cuenta ya con nuevos conocimientos y conceptos, principalmente en lo que se refiere a la participación conjunta de los países en la gestión integrada de estos recursos hídricos. Otro acuífero es el transfronterizo en la zona del Chaco, una zona estratégica para el país, debido a que Paraguay es muy heterogéneo en cuanto a sus recursos hídricos, principalmente por el déficit de agua que existe en esa zona. El acuífero es compartido con Argentina y Bolivia, y su descarga es en Paraguay; en el territorio argentino la descarga se sitúa en la zona del Gran Chaco Americano. Uno más es el acuífero del Pantanal, compartido con Bolivia y Brasil, el cual posee una gran riqueza ecosistémica. En este momento se están realizando estudios de profundización para integrarlo en la gestión. Por último, Paraguay comparte otro acuífero, el Agua Dulce. Todos estos acuíferos son corredores de biodiversidad, y toda Sudamérica podría estar conectada a través de sus acuíferos en un corredor de biodiversidad muy importante.

¹Dirección de Recursos Hídricos, Secretaría del Ambiente de Paraguay.

De todo este contexto surge la política de gestión de recursos hídricos en el Paraguay, por cuencas, con formación de consejos de agua para la participación, concentrando todos los usos de su área, no sólo de consumo humano sino también para integrar las otras necesidades en la cuenca hidrográfica tales como transporte, mantenimiento del caudal para la biodiversidad y la energía; deben integrarse en una unidad de planificación por cuenca hidrográfica que luego va a permitir delimitar la vulnerabilidad y la potencialidad del recurso para poder medirlo y distribuirlo sosteniblemente en las tres patas de la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Esta política ha sido fortalecida a través de la ley de recursos hídricos del Paraguay, de 2007, hoy en proceso de reglamentación. El esquema de esta ley es el siguiente: contempla la gestión integrada, los distintos tipos de agua subterráneas, superficiales, zonas de recarga, zonas de descarga, en el contexto del ciclo hidrológico, contempla un inventario nacional de los recursos hídricos y con base en ese inventario poder dar un certificado de disponibilidad hídrica para permisos y concesiones, el cual debe ser retroalimentado a través de inventarios de demanda. En los cinco años de implementación de la ley se va a contar con un plan nacional de uso de los recursos hídricos, cuyo objetivo es unir los diferentes planes sectoriales y poder planificar localmente por cuenca, de forma tal que se pueda integrar un balance hídrico nacional. Para elaborar el Plan Nacional, basado en la disponibilidad hídrica por cuencas, para todos los usuarios de la misma, dicho plan, deberá respetar la vulnerabilidad del recurso utilizando el mismo en su potencial y respetando a los diferentes usuarios del agua en la cuenca. Se deba hacer un inventario de todos los usuarios, a través de la resolución SEAM 2194, donde se establecen los criterios para proceder con el Inventario Nacional de los Recursos Hídricos. Asimismo, a través de la ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, todos los sectores productivos que se acerquen a la **SEAM** ya pueden llenar los requisitos para el registro que permita distribuirlos e incluso indicarlos en las cuencas para poder planificar e integrarlos entre los diferentes usuarios de una manera más sostenible. La ley le exige a la **CEAM**, en tres años, un caudal ecológico que permita utilizar los recursos sin comprometer a los vitales. Al ser la **SEAM** la autoridad de aplicación, se le exige, también, la necesidad de clasificar los cursos de agua por cuencas y distribuirlos de una manera más sostenible.

Ya desde 2005, con la experiencia del acuífero Guaraní, se estableció la resolución SEAM 2155 que permite mejorar las condiciones de construcción de los pozos, el cual es uno de los temas críticos en la integración de la gestión de los recursos hídricos. Entonces, la gestión integrada se institucionaliza a través de los Consejos de Agua por Cuencas, donde participan todos los sectores, desde el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, usuarios, **ONG**, universidades, etcétera, para poder tomar las acciones locales iniciales en el proceso de los planes sectoriales y llegar, así, al gobierno central, para que éste, a su vez, pueda tomar las medidas correctivas respectivas.

En la Ley de los Recursos Hídricos de Paraguay, una de las innovaciones es que los humedales son considerados prioritarios para la declaración de áreas protegidas. Los humedales, de esta manera, recuperan un lugar primordial en el contexto de los recursos hídricos. También se considera el establecimiento de áreas restringidas para utilización de aguas subterráneas, la conservación del caudal ecológico, la delimitación de zonas vulnerables, y, fundamentalmente, el cumplimiento eficiente de la ley 294/93 a través de la de **EIA**. Ésta es un requisito previo para cualquier permiso y concesión para la captación o descarga de recursos hídricos, exceptuando el uso doméstico y familiar, que es un derecho inalienable e imprescriptible en Paraguay; el

servicio de agua doméstico es sin costo alguno. Esta ley también establece los niveles de aprovechamiento, siendo el consumo humano, como ya se mencionó, el primero y prioritario; posteriormente los ecosistemas; el tercer nivel es el de las actividades agropecuarias; el cuarto, generación de energía; quinto, industrias; sexto navegación; etcétera. Esto provee un criterio básico para toma de decisiones en esta materia.

En la Secretaría del Ambiente, en el marco de la política ambiental nacional que tiene como ejes principales el agua y la biodiversidad, ya se ha establecido la necesidad de tener geo identificados todos los recursos y usuarios por cuencas. Hay, incluso, un acuerdo bilateral con Brasil sobre la gestión integrada de un recurso hídrico compartido, el río Apa, el cual es el primer acuerdo en la región para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (**GIRH**). Este acuerdo está firmado y en proceso de ratificación por los países integrantes con los actores definidos para participar en este trabajo.

En la cuenca del lago Ypacarai, famoso por haber tenido tonos de azul muy hermosos, hoy en día es negro se trabaja en la recuperación del lago, iniciando en un área afluente una zona piloto, la cuenca del arroyo San Lorenzo que afecta una cantidad importante de la población del Área Metropolitana de Asunción, la cual tiene humedales situados antes de llegar al mencionado lago, los que funcionaban como filtros y que han sido dañados de manera significativa. Por ello, esas zonas son cruciales para trabajar en la mejora de las condiciones del lago.

El Acuífero Guaraní ocupa 17% del territorio del Paraguay, algo así como 71000 km². Se han hecho estudios en un área importante del acuífero la dirección de los flujos, la hidroquímica, etcétera, con el fin de conocer las recargas, las descargas, los flujos, etcétera, lo que permitirá tomar medidas de gestión a nivel de la superficie, es decir, conocer un poco lo que ocurre aguas abajo y por debajo de la tierra, para, de esta manera, poder gestionar adecuadamente el acuífero, el que tiene importantes potenciales. El Acuífero Guaraní ocupa 85% de la cuenca del río Paraná e integra la cuenca del Plata. Se ha estudiado una cuenca piloto sobre el acuífero que descarga en el Paraná. El objetivo es generar el conocimiento acerca del acuífero e integrarlo con las aguas superficiales en la gestión, a fin de que luego se pueda extender dicha gestión a todo el Acuífero Guaraní. De esta experiencia nos queda la experiencia de la importancia del trabajo conjunto. Los procesos han sido muy participativos, de trabajo estrecho entre los países, basado en la sistematización de la información, la profundización de los conocimientos, y la participación de la sociedad. En la actualidad lo que se busca es que todo el conocimiento adquirido baje a tierra. Para ello se necesita trabajar en el fortalecimiento de las capacidades locales, para que se pueda asumir el compromiso de la descentralización. Por lo tanto, debe continuar el fortalecimiento del trabajo de cooperación entre países para que se puedan ir sumando y enriqueciendo la política y el conocimiento.

Paraguay es un país unitario que debe descentralizarse. La **SEAM** ha trabajado, a través de acuerdos de lineamientos políticos, con los municipios para intentar fortalecer las capacidades locales y poder promover la descentralización, a fin de que las regiones sean los aliados permanentes en la gestión de los recursos naturales. Otra necesidad fundamental es la interacción sectorial para la gestión de los recursos hídricos. Definitivamente, el agua es transversal al ambiente y a todos los usos; es necesaria para la vida y los ecosistemas. Sin trabajo conjunto entre todos los sectores, no se puede lograr su gestión sustentable.

Las restricciones impuestas al dominio por la ley en zonas rurales están sujetas a reglamentaciones conjuntas con los municipios. Esto se trabaja en los Consejos de

Agua, aunque hay municipios que no están en las cuencas prioritarias que deberían trabajar en este aspecto. La gestión eficiente de un municipio que se encuentra aguas arriba es fundamental. La cuenca es la unidad sostenible de planificación de los recursos naturales y definitivamente los municipios que conforman una cuenca tienen que trabajar de forma conjunta; ese es el concepto que debe existir en la gestión de los recursos naturales.

Con respecto a la interacción que existe entre aguas subterráneas y las superficiales, ésta debe tenerse en cuenta dentro de los niveles de planificación. Por ejemplo, en los casos de generación de energía es muy necesaria la planificación, pues la ubicación de los puntos de la producción energética no sólo dependen de la variación del nivel y el potencial de energía del agua, sino también el desarrollo socio-económico que ella pudiera ocasionar en el territorio. Por lo tanto, es importante tener en cuenta toda su dimensión de desarrollo. Paraguay tiene un potencial muy grande en la cuenca del Paraná. Actualmente, hay grandes necesidades de energía, por lo que inexiste el proyecto de hacer una represa en el tramo de Itaipú y Yacyretá, justamente ubicada sobre el Acuífero Guaraní. Este es un ejemplo para tener en cuenta en la planificación del uso del recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo, en el proceso de la evaluación del impacto que ella puede ocasionar dentro del desarrollo del país.

El marco jurídico de la ley establece la soberanía sobre los recursos hídricos del país; la gestión de los recursos transfronterizos se lleva a cabo conforme a acuerdos y tratados. En cuanto a la parte técnica, la **SEAM** tiene un rol fundamental, pues elabora el caudal ecológico, el plan de recursos hídricos integrado, etcétera, en un plazo de cinco años, para programar, ordenar y gestionar de manera sostenible.

Si se quiere realmente mejorar las condiciones de los ríos se debe trabajar y cuidar el territorio, puesto que es el que drena. Las aguas van a depender del manejo de los recursos naturales para poder llegar a una gestión integrada y eficiente de los recursos.

No se podrá cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio si no se gestionan de manera adecuada los recursos hídricos. La contaminación y su mal estado es el mayor coste para el bienestar social y el mantenimiento del resto de los recursos naturales. En términos humanos, los pobres serán más afectados que los ricos, puesto que no podrán pagar más por la depuración de estos recursos.