



World Commission
on Environmental Law

Commission Mondiale de
Droit de l'Environnement | Comisión Mundial
de Derecho Ambiental

IUCN WCEL International, Regional and National Reports

Deforestación: Los bancos como “actores olvidados” pero determinantes para prevenir la criminalidad ambiental y contribuir al desarrollo sustentable del Paraguay

Por Ezequiel Santagada*

*El autor es Director Ejecutivo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de la República del Paraguay. Profesor de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción. Miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental desde 2004.



Desde hace unos años, algunos medios internacionales han empezado a interesarse en un hecho evidente: el acelerado ritmo de deforestación en el Chaco paraguayo¹.

El principal motivo que impulsa a esa deforestación es el crecimiento del sector ganadero, que pasó de exportar por menos de cien millones de dólares hace diez años a los aproximadamente mil quinientos millones con los que, se estima, cerrará el 2018².

Originalmente, el Chaco paraguayo tenía aproximadamente diecisiete millones de hectáreas. Hace diez años quedaban unos catorce millones. En la actualidad, quedan poco menos de doce millones.

La Ley 422/73 "Forestal" obliga a mantener el 25% de la superficie existente de bosques naturales³. Para calcular ese 25% se toma como línea de base el mes de diciembre de 1986. Además, deben mantenerse franjas de bosques protectores rompevientos de cien metros cada cien hectáreas; y bosques protectores de cien metros a cada lado de los cauces hídricos⁴. Eso hace que deba mantenerse entre un 40 a 50% de los bosques existentes en cada inmueble. En la zona de la Reserva de Biósfera del Chaco⁵ debe mantenerse el 50% de la superficie "en condiciones naturales o con mínimas alteraciones antrópicas"⁶. Dado que, en la gran mayoría de los inmuebles no toda la superficie ha sido boscosa, el mantenimiento de ese 50% no cambia de manera significativa el panorama.

La obligación de mantener el 25% fue traducida y copiada del código forestal brasileño de 1934. Ese código fue reemplazado por el de 1965 y, en 2012, fue reformado luego de un fuerte lobby por parte de los ruralistas. En Brasil, en la actualidad, la reserva legal va hasta un 80%, dependiendo del bioma y de la localización del inmueble.

¹ Entre otros: *Green Going Gone: The Tragic Deforestation of the Chaco*. Publicado en la Revista *Rolling Stone* el 28 de julio de 2014, disponible en: <https://www.rollingstone.com/culture/culture-news/green-going-gone-the-tragic-deforestation-of-the-chaco-116951/> / *Forced labour in Paraguay: the darkness at the bottom of the global supply chain*. Publicado en el diario *The Guardian* el 18 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/18/forced-labour-in-paraguay-the-darkness-at-the-bottom-of-the-global-supply-chain>

² Datos obtenidos del sitio *World Integrated Trade Solutions* del Grupo Banco Mundial. (<https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=es>), del sitio del Centro de Información Agraria del Chaco de la Facultad de Ciencias Agrarias del Chaco (*Paraguay: Ganadería y su crecimiento*. Artículo de 1 de septiembre de 2017, disponible en: <http://cifca.agr.una.py/novedades/52-paraguay-ganader%C3%ADa-y-su-crecimiento.html>) y del Diario ABC Color (*Estiman que ganadería crecerá 8% este año*. Nota del 2 de enero de 2018, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/estiman-que-ganaderia-crecera-8-este-ano-1663231.html>).

³ No entraré aquí a analizar la problemática jurídica que rodea a la interpretación del Art. 42 de la Ley Forestal. Al respecto, puede consultarse mi artículo *Reserva legal de bosques naturales. Obligaciones de mantenimiento, recomposición y compensación*. En la obra colectiva *Conjugando producción y conservación en el Chaco Paraguayo*; Arano F. y J. De Egea (Editores), WCS-AVINA, Asunción, 2013 (disponible en <http://programs.wcs.org/paraguay/es-es/Nosotros/Publicaciones.aspx>), publicado también en la Revista Jurídica *La Ley Paraguaya*, cita *on line* PY/DOC/50/2013. Para un análisis más profundo, puede consultarse la obra *Régimen Jurídico Forestal de la República del Paraguay*. Análisis crítico. Compilación normativa. IDEA-FAO-INFONA, Asunción, Paraguay, 2011.

⁴ Art. 6, Ley 422/73. Decreto 18.831/86. Ley 4241/10. Art. 9, Decreto 9824/12.

⁵ Decreto 13.202 del 21 de mayo de 2001.

⁶ Art. 31, Res. SEAM 200/01.



La fragilidad de los biomas en el Chaco varía según la zona (no es lo mismo el Chaco seco que el Chaco húmedo, por ejemplo) y, obviamente, lo mismo ocurre en la Región Oriental (que está situada al Este del Río Paraguay), pero la ley forestal no toma en cuenta estas diferencias.

Esta situación se ve agravada por una notoria fragmentación de los remanentes boscosos en las zonas en las que se ha desmontado, lo cual ocurre debido a los siguientes factores: 1) La ley establece que cada gobierno municipal deberá contar con un plan de ordenamiento territorial para su municipio⁷; en esos planes de ordenamiento podrían establecerse bloques de reservas legales, determinando las zonas que podrían ser objeto de desmonte, dando así racionalidad a la actividad productiva. Ningún gobierno municipal de los tres Departamentos del Chaco ha aprobado aún ningún plan de ordenamiento territorial. 2) Las normas legales sobre evaluación de impacto ambiental no prevén la evaluación de impactos acumulativos, sino que las evaluaciones se hacen inmueble por inmueble sin tener en cuenta las interrelaciones recíprocas a nivel de paisajes. 3) Tampoco el marco legal forestal prevé normas sobre ordenación de zonas boscosas. 4) No hay normas legales sobre corredores biológicos.

En la práctica, para deforestar o desmontar sólo se requiere de una evaluación de impacto ambiental⁸ (que debe ser aprobada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – MADES) y de un plan de cambio de uso de suelo⁹ (que aprueba el Instituto Forestal Nacional – INFONA). Los criterios de sustentabilidad de cada proyecto quedan, en gran medida, librados a la buena voluntad de cada productor rural que solicita tales autorizaciones estatales.

Así, la debilidad del marco legal ambiental y forestal, lleva a que se produzcan las siguientes situaciones: 1) Que se deforeste ilegalmente; 2) Que se deforeste legalmente con criterios de sustentabilidad laxos o insuficientes; 3) Que se deforeste legalmente con criterios de sustentabilidad razonables.

Esta situación se viene verificando hace años y es conocida por todos los actores involucrados.

Como mucho, el ritmo actual de deforestación alcanza las doscientas cincuenta mil hectáreas por año. Sin embargo, durante el gobierno del Presidente Horacio Cartes (cuyo quinquenio culminó el 15 de agosto de 2018), el Viceministerio de Ganadería del Ministerio de Agricultura y Ganadería proyectó una deforestación “sustentable” de cuatro millones de hectáreas para los próximos diez años para dar lugar a poco más de cuatro millones más de cabezas de ganado¹⁰. Así, de no reverse esta política, el ritmo de deforestación debería subir a cuatrocientas mil hectáreas por año.

Ahora bien, cuando se alcance esa cifra se habrá llegado más o menos al límite máximo permitido por las actuales normas (las que están inspiradas en la norma brasileña de 1934), más lo que hay de áreas silvestres protegidas.

Por otra parte, este panorama no tiene en cuenta que en el Chaco se está experimentando con variedades de soja que puedan adaptarse a sus condiciones extremas. Si llegaran a obtenerse

⁷ Arts. 224, 226 y concordantes, Ley 3966/10.

⁸ Ley 294/93 “De evaluación de impacto ambiental” y su Decreto reglamentario 453/13 (texto según Decreto 954/13).

⁹ Ley 422/73 “Forestal”.

¹⁰ *Ganadería en el Chaco avanzaría sobre 4 millones de hectáreas*. Entrevista del Canal Pro al exViceministro de Ganadería, Marcos Medina (septiembre de 2017). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=3x97q7De7Ho>



tales variedades y la agricultura a gran escala fuera viable, podría repetirse lo que ocurrió en la Región Oriental, que de ocho millones de hectáreas boscosas (en su mayoría, de Bosque Atlántico Interior del Alto Paraná) que había originalmente se pasó a bastante menos de dos, muchas de ellas dentro de áreas protegidas.

Es cierto que, en la Región Oriental, históricamente predominó la anomia y las disposiciones de los artículos 6 (bosques protectores) y 42 (reserva legal de bosques naturales) de la Ley 422/73 virtualmente nunca se aplicaron. En el Chaco, en la actualidad, la mayoría del desmonte se realiza dentro de los cánones de la ley.

Sin embargo, teniendo en cuenta la magnitud de la deforestación, el porcentaje de la ilegalidad no es una cuestión menor.

Desde la entrada en vigor de la ley de acceso a la información pública¹¹, diversas organizaciones de la sociedad civil solicitaron a distintas agencias estatales información sobre licencias ambientales, autorizaciones de cambio de uso del suelo y catastro¹².

Si bien las bases de datos parecerían estar incompletas y desactualizadas, el procesamiento preliminar de esa información arrojó que de la deforestación ocurrida entre 2013 y 2017 (un poco más de un millón de hectáreas), aproximadamente un 40% habría sido ilegal¹³.

Supongamos que una depuración de la información estatal arrojará finalmente que la ilegalidad hubiera sido de la mitad (20%). De todos modos, estaríamos hablando de poco más de doscientas mil hectáreas deforestadas ilegalmente en un período de cinco años; el equivalente a la superficie de dos veces la Ciudad de Buenos Aires por año.

Con un presupuesto ínfimo, ni el MADES ni el INFONA tienen mucha capacidad de acción (0,06% del total del Presupuesto General de la Nación, cada uno).

Obviamente, una parte importante de la solución pasa por el compromiso estatal de invertir en garantizar a las personas el derecho a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado consagrado en el Art. 7 de la Constitución, mediante una mayor capacidad de aplicación de la ley ambiental y del impulso de nuevas normas legales adaptadas a los tiempos que corren¹⁴. Aunque también, el sector privado tiene su cuota de responsabilidad y es mucho lo que puede hacer.

Los bancos son piezas fundamentales para el desarrollo de cualquier actividad económica; y la ganadería y la agricultura no escapan a esa regla. El sector no se desarrollaría sin créditos a la producción y sin bancos a través de los cuales administrar el dinero de cada emprendimiento productivo. Ahora bien, los bancos están obligados también a cumplir con la ley de prevención de lavado de dinero.

¹¹ Ley 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", en vigor desde el 18 de septiembre de 2015.

¹² *Catastro libera base de datos*, nota publicada en el Diario ABC Color el día 19 de mayo de 2018, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/catastro-libera-base-de-datos-1704126.html>

¹³ Elaboración propia de las OSC que integran el Proyecto Pantanal-Chaco (PaCha).

¹⁴ Desde el INFONA se ha hecho pública la intención de reformar el marco jurídico forestal. Ver entrevista de Claudia Merlos a la Ing. Cristina Goralewski, presidenta del INFONA, publicada en el Diario Última Hora el 2 de septiembre de 2018, *Tenemos que entender que el Chaco es un polo de producción*, disponible en:

<https://www.ultimahora.com/tenemos-que-entender-que-el-chaco-es-un-polo-produccion-n2705030.html>



El Código Penal sanciona a quien *“ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro”* (Art. 196). El mismo artículo establece que *“se entenderá como hecho antijurídico: (...) 2. Un crimen; (...)”*¹⁵. Por su parte, la ley especial¹⁶ que rige la materia *“regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados al lavado de dinero”*, definiendo como *“objeto”* a *“los bienes obtenidos o derivados directa o indirectamente de la comisión de un delito”*.

Toda vez que se trate de hechos de deforestación, podría estarse en presencia del hecho punible tipificado en el Art. 4, inciso a), de la Ley 716/96¹⁷, que tiene prevista una sanción legal de hasta ocho años; esto es, podría estarse en presencia de un crimen.

Resulta claro que el objeto que se obtiene con la deforestación es un bien inmueble en el que se pueden realizar actividades productivas que antes no podían realizarse. Esto es, un bien que permite producir otros bienes (granos o ganado) que, de no haberse cometido el crimen, no se habrían podido producir y que, en definitiva, son bienes que pueden intercambiarse por dinero, dinero que, como consecuencia de una actividad productiva aparentemente lícita quedaría disimulado en su procedencia.

Siendo que la información pública sobre catastros y licencias ambientales ya se encuentra en el dominio público y, en todo caso, para actualizarla, basta con un simple pedido de acceso a la información, ¿podría una entidad bancaria alegar desconocimiento o dificultad insuperable para detectar el potencial origen ilícito del dinero que sus clientes dedicados a la actividad rural depositan o a quienes financian?¹⁸ Está claro que no.

Aquí, entonces, toma relevancia la disposición legal que establece la *“obligación de informar operaciones sospechosas”*, en la que se dispone que *“los sujetos obligados deberán comunicar a la SEPRELAD (autoridad administrativa encargada de aplicar la ley de prevención de lavado de dinero) cualquier hecho u operación con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados al ámbito de aplicación de esta Ley”* (Art. 19, Ley 1015/97); obligándoles, además, a establecer *“los procedimientos adecuados para el control interno de la información a fin de conocer, prevenir e impedir la realización de operaciones de lavado de dinero o bienes. Los sujetos obligados notificarán e impondrán a sus directores, gerentes y empleados el deber de cumplir las disposiciones de la presente ley, así como de los reglamentos y procedimientos internos a los fines indicados en este artículo”* (Art. 21, Ley 1015/97). No acatar estrictamente estas obligaciones legales podría hacer pasibles a

¹⁵ Código Penal, *“Art. 13. Clasificación de los hechos punibles. 1º Son crímenes los hechos punibles cuya sanción legal sea pena privativa de libertad mayor de cinco años. (...)”*.

¹⁶ Ley 1015/07 *“Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”*

¹⁷ Ley 716/96: *“Artículo 4º.- Serán sancionados con penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 (quinientos) a 2.000 (dos mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: a) Los que realicen tala o quema de bosques o formaciones vegetales que perjudiquen gravemente el ecosistema; b) Los que procedan a la explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores; (...)”*.

¹⁸ Por expresa disposición legal, *“el lavado de dinero será considerado como un hecho punible autónomo y para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente”* (Art. 196, numeral 10, Código Penal).



los bancos (a sus directores y gerentes, se entiende) de las mismas penas previstas para quienes lavaran dinero (Art. 196, Código Penal).

Por reforzar este argumento, si los bancos deben implementar estas disposiciones con independencia de la cuantía de las operaciones, con mucha mayor razón deberían hacerlo en el marco de las operaciones relacionadas con negocios rurales, dada las cifras siderales – comparativamente hablando- que estos negocios manejan.

Es, además, una práctica bancaria corriente de naturaleza *defensiva*, aún antes de informar a la SEPRELAD cualquier operación sospechosa, echar mano a lo dispuesto en el Art. 1425 del Código Civil que permite que cualquiera de las partes se separe del contrato de cuenta corriente sólo dando un aviso de treinta días¹⁹.

Piénsese en que los bancos, para esquivar el riesgo jurídico de ser investigados por lavado de dinero, empezaran a cerrar cuentas corrientes de los clientes respecto de los cuales hubiera indicios o sospechas basados en información pública de que todo o parte del dinero que depositan pudiera provenir de actividades realizadas en áreas deforestadas ilícitamente. ¿No contribuiría ese sólo hecho a reducir drásticamente los niveles de deforestación ilegal?

No estamos hablando de imposibles. Una parte importante del financiamiento que los bancos paraguayos tienen disponible para el sector rural proviene de fondos de bancos europeos, principalmente holandeses (Rabobank y FMO). Estos bancos extranjeros tienen políticas y salvaguardas ambientales estrictas²⁰ por las cuales los bancos paraguayos están empezando a ser obligados contractualmente a tomarlas en serio; y, algunos de ellos, ya están conformando dentro de sus gerencias de riesgo equipos para monitorear el desempeño ambiental de sus clientes.

Sin dudas, ante los vínculos jurídicos aquí esbozados y todavía no lo suficientemente profundizados, las reformas legales y el aumento de la inversión estatal que es necesaria para aplicar la ley ambiental deberán concentrarse en una mayor y mejor información pública (disponible a través de internet y en formato de datos abiertos²¹) que permita monitorear y fiscalizar de manera remota la adecuación a la norma por parte de los productores rurales.

Esto facilitará la labor de los bancos en la prevención de hechos de lavado de dinero proveniente de la criminalidad ambiental, lo cual necesariamente impactará en una reducción significativa de la misma y en una menor exposición a riesgos jurídicos por parte de aquellos. Por otra parte, facilitará la financiación y la operación de proyectos productivos con mejores estándares ambientales (producir más, sin deforestar de más), lo cual permitirá un crecimiento

¹⁹ Obviamente, esta práctica no exime a los bancos de sus obligaciones respecto de la ley de prevención de lavado de dinero. Más aún, la ley expresamente les obliga a mantener información sobre las operaciones durante un período de cinco años (Art. 18, Ley 1015/97).

²⁰ Todos ellos son bancos que forman parte de los Principios de Ecuador. Ver <http://equator-principles.com/>

²¹ Situación que deberá darse necesariamente, no sólo como consecuencia de lo establecido en la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, sino por la casi segura entrada en vigor del Convenio de Escazú sobre Acceso a la Información, a la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en los próximos dos años. Entre el 27 y el 28 de septiembre de 2018, quince países integrantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) firmaron este Convenio, entre ellos, Paraguay y, verosíblemente, lo ratificarán. Sólo se necesitan once ratificaciones para que este Convenio entre en vigor.



sostenible de la agricultura y ganadería paraguayas, que podrá acceder a mercados más sofisticados.

No prestar atención a los vínculos entre la criminalidad ambiental y el lavado de dinero puede tener una repercusión negativa al interés económico del Paraguay. Es que el principal motor de la economía paraguaya es su sector rural y es justamente este sector el que está más expuesto a tener que lidiar con actores despreocupados por el cumplimiento de la legalidad ambiental. Así, existe el riesgo de que los *“capitales financieros se asienten en economías con reglas de juego más claras y no donde predomine el blanqueo de divisas provenientes del crimen (ambiental); produciéndose así la correspondiente lesión al interés económico general”*²².

Como sostiene el reconocido investigador y especialista en biología de la conservación José Luis Cartes, tenemos que preguntarnos hasta qué punto podremos modificar el ambiente²³. En el Chaco, aún estamos a tiempo de poder alcanzar un verdadero desarrollo sustentable. Depende de los acuerdos políticos a los que la sociedad paraguaya esté dispuesta a llegar. Mientras tanto, es necesario traer a la mesa de negociación a un “actor olvidado” que, para evitar riesgos jurídicos a su propia actividad, tiene mucho por aportar a ese desarrollo en el Paraguay.

²² Durrieu, Roberto (h.). *El bien jurídico protegido en el delito de lavado de dinero*. Artículo publicado en la revista electrónica del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en <http://www.colabogados.org.ar/larevista/pdfs/id13/el-bien-juridico-prottegido-en-el-delito-lavado-de-dinero.pdf>. Si bien aquí se resalta la posible afectación al sistema socio-económico, para este autor, *“el delito de lavado de dinero se trata de un crimen independiente a cualquier otro, y que debe proteger, simultáneamente, cuatro valores jurídicos primordiales para el individuo y la vida en sociedad. Aquellos son: primero, el bien jurídico protegido por el delito previo; segundo, la administración de justicia, tercero, el sistema socio-económico y financiero y, finalmente, el sistema democrático de las naciones”*.

²³ Cartes, José Luis. *El Chaco, el desarrollo sostenible y su fascinante naturaleza: mitos, realidades y desafíos*. Artículo publicado en la revista electrónica Quoi Pro, disponible en <http://www.quoiopro.com/inicio/el-chaco-el-desarrollo-sostenible-y-su-fascinante-naturaleza-mitos-realidades-y-desafios>