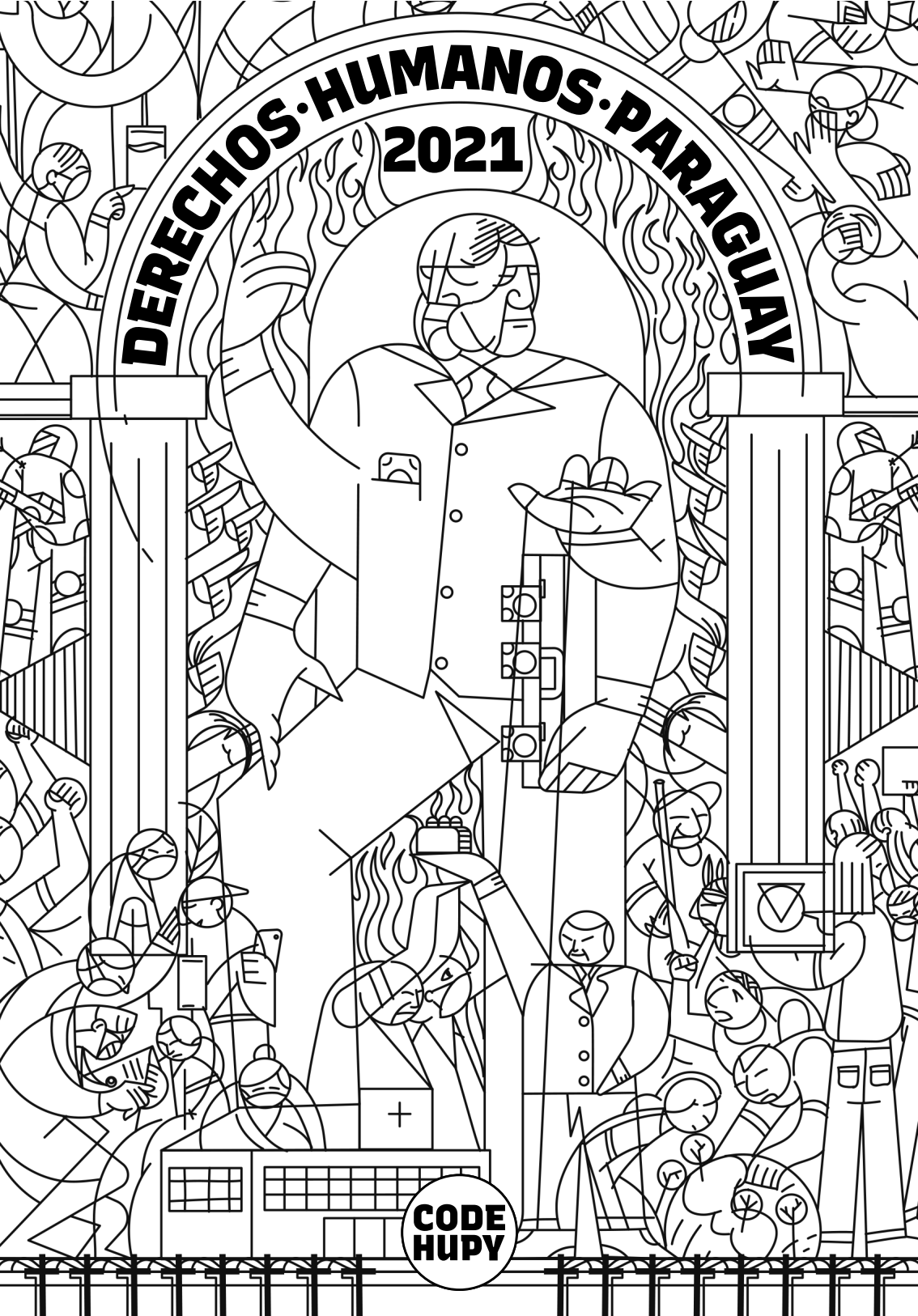




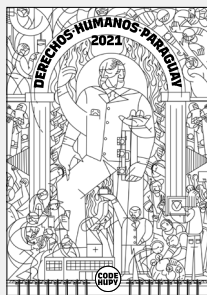


# DERECHOS·HUMANOS·PARAGUAY

## 2021



**CODE  
HUPY**



## Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,  
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
Francisco Dupuis (sta.) N.º 799 esq. Ayolas. Asunción - Paraguay  
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

## Equipo Editor:

Coordinación general: *Óscar Ayala Amarilla*  
Dirección académica: *Hugo Valiente*  
Edición: *Rebeca González Garcete*  
Equipo académico: *Hugo Valiente, Julia Cabello, Sarah Zevaco y Marcella Zub Centeno*  
Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*  
Proyecto gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*  
Diagramación: *Rossana Paniagua*  
Corrección: *Esteban Cabrera Grinok*

ISBN: 978-99953-70-13-8

Impresión: *Arandurã Editorial*  
Primera edición, *diciembre de 2021*  
Tirada: *1.000 ejemplares*

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y los autores, y no refleja necesariamente la postura de la Codehupy, de las organizaciones participantes ni de las entidades cooperantes.

El uso de un lenguaje no sexista es un interés de la Codehupy, por lo que el criterio editorial ha sido nombrar en masculino y en femenino cuando corresponda. Se ha buscado utilizar un lenguaje que no discrimine a ningún grupo humano, particularmente a las personas con discapacidad, viviendo con VIH y sida, pueblos indígenas, afroparaguayos y afroparaguayas, de orientaciones e identidades sexuales diversas, las feministas y aquellas organizaciones que trabajan con ellas, así como la reivindicación del guaraní como idioma oficial y el reconocimiento de las diversidades culturales.

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia -Gente que cambia el mundo; Misereor; Pan para el Mundo; CCFD-Terre Solidaire; Naciones Unidas Derechos Humanos en Paraguay; y UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto «Ñamombarete Yvyóra Derécho Paraguái». Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y las autoras de cada artículo y no necesariamente refleja los puntos de vista de Diakonia y la Unión Europea.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

APA

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (2021). Título del artículo. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (pp. inicio-fin). Asunción, Paraguay: Codehupy.

Chicago-Deusto

Apellido, Nombre. «Título del artículo». En *Derechos Humanos en Paraguay 2021*, editado por Codehupy, página de inicio-página de fin, Asunción: Codehupy, 2021.



## ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames)
- BASE - Investigaciones Sociales (BASE-IS)
- Campaña Itaipú Ñane Mba'e
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)
- Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la UNA
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem Paraguay)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Fábrica Social
- Fundación Teletón Paraguay
- Fundación Yvy Marãe'ỹ
- Gente, Ambiente y Territorio (GAT)
- Hábitat para la Humanidad - Paraguay
- Heñói - Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental
- Iniciativa Amotocodíe
- Kuña Róga
- Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola»
- Observatorio Ciudadano por el Agua, Saneamiento e Higiene Paraguay (OCASH)
- Panambi - Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros del Paraguay
- Presencia Joven
- Red de Abogadas y Abogados - Codehupy
- Red de Apoyo a Asentamientos
- Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD)
- Semillas para la Democracia
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
- Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPy)
- Tape'a para el desarrollo social sostenible
- Techo Paraguay
- Tecnología y Comunidad (Tedic)
- Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco
- Unidas en la Esperanza (Unes)

## ÍNDICE

Presentación/ Ñepyrũmby \_\_\_\_\_ 8

In Memoriam \_\_\_\_\_ 13

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

Crisis sanitaria, movilización social y concentración de poder \_\_\_\_\_ 17

#### **Coyuntura política**

Sara Mabel Villalba (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACIPP)

De la crisis a la recuperación económica. Problemas de empleo, inflación y ajuste fiscal \_\_\_\_\_ 31

#### **Coyuntura económica**

Lila Molinier (Tape'a)

### CAPÍTULO 1: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Un año de violencia, exclusión y desalojos contra comunidades indígenas \_\_\_\_\_ 55

#### **Derechos de los pueblos indígenas**

Mario J. Barrios Cáceres (Tierraviva)

Comunidades ayoreo de Puerto María Auxiliadora en alerta \_\_\_\_\_ 69

#### **Derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario**

Luis María de la Cruz y Marilina Marichal (Iniciativa Amotocodie)

Somos fuerza, resistencia y comunidad aun sin un Estado garante de derechos \_\_\_\_\_ 83

#### **Discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género**

Rosa Posa Guinea, Lía Benitez Flecha, Carolina Robledo (Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas); Erwing Szokol (Red Contra Toda Forma de Discriminación); Walter Morínigo (Presencia Joven) y Mariana Sepúlveda (Asociación Panambi)

Muchas promesas, pocas acciones \_\_\_\_\_ 93

#### **Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**

Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios - CDE)

Un año marcado por la necesidad \_\_\_\_\_ 107

#### **Derechos de las trabajadoras domésticas**

Marcella Zub Centeno (Kuña Róga y Centro de Investigación multidisciplinaria para el desarrollo - CIMDE)

Evidentes para los atropellos, invisibles a los derechos \_\_\_\_\_ 115

#### **Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales**

Unidas en la Esperanza (Unes)

Derribar barreras para reparar deudas históricas \_\_\_\_\_ 123

#### **Derechos de las personas con discapacidad**

Fabio Franco Pacuá (Centros de Rehabilitación Integral Teletón - CRIT)

La pandemia atravesada en el cuerpo y en los derechos humanos de las mujeres \_\_\_\_\_ 139

**Igualdad y no discriminación hacia las mujeres**

Melody Brizuela y María del Carmen Pompa (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - Cladem Paraguay)

## CAPÍTULO 2: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La huella del duelo social es el motor para la refundación de un sistema único y universal de salud \_\_\_\_\_ 153

**Derecho a la salud**

Mariluz Martín Martínez (Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva - ALAMES y Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola»)

Escenario de crisis climática y negación de derechos \_\_\_\_\_ 175

**Derecho a un ambiente sano**

Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Inés Franceschelli, Marcos Glauser y Miguel Lovera (Grupo temático de Ambiente y Derechos Humanos - Codehupy)

Camino al 2023: sin alimentos y sin esperanzas \_\_\_\_\_ 195

**Derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas**

Sara Montiel (Heñói, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental)

El dolor lingüístico paraguayo \_\_\_\_\_ 211

**Derechos lingüísticos**

Miguel Ángel Verón (Fundación Yvy Marãe'ỹ)

Entre el archipiélago y la constelación cultural \_\_\_\_\_ 227

**Derechos culturales**

Vladimir Velázquez Moreira

La vulneración de los derechos laborales en pandemia \_\_\_\_\_ 239

**Libertad sindical**

Jorge Daniel Rojas Rotela

Un desafío más urgente que nunca \_\_\_\_\_ 249

**Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad**

Claudia Neumann Vallejo, Olga Caballero y Derlis Báez (Techo Paraguay); Raquel Bertrán Sisa, Carlos Cáceres y Mary Lechenuk (Hábitat para la Humanidad Paraguay); Lucía Callizo (Red de Apoyo a Asentamientos); Aldo Pusineri (Fábrica Social) y Juan Carlos Cristaldo (Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes de la UNA)

¡No puedo respirar! La agonía campesina bajo las botas del agronegocio y su Gobierno \_\_\_\_\_ 263

**Reforma agraria y derechos campesinos**

Luis Rojas Villagra (Heñói, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental)

Desigualdad en el disfrute del derecho humano al agua:  
antes, durante y pospandemia \_\_\_\_\_ 283

**Derecho al agua y saneamiento**

Claudia Antonella Zapattini Irala (Observatorio Ciudadano por el Agua, Saneamiento e Higiene Paraguay - OCASH) y María Isabel Giménez Melgarejo (Centro de Estudios Ambientales y Sociales)

Desalojo forzoso como respuesta a quienes reivindican  
acceso a la tierra \_\_\_\_\_ 299

**Protección contra los desalojos forzosos**

Abel Areco y Abel Irala (Base Investigaciones Sociales)

### CAPÍTULO 3: DERECHO A LA LIBERTAD

Excesos y deficiencias debilitan el acceso a la justicia en pandemia \_\_\_\_\_ 315

**Derecho al debido proceso penal**

Victoria Vidomlansky y Ximena López

Con nuevas cárceles y sin diálogo, avanza la  
«reforma penitenciaria» destinada al fracaso \_\_\_\_\_ 329

**Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad**

Dante Ariel Leguizamón Morra (Red de Abogadas y Abogados de Derechos Humanos – Codehupy)

La herejía tecno-optimista florece durante la pandemia \_\_\_\_\_ 355

**Derechos digitales**

Maricarmen Sequera y Eduardo Carrillo (Tedic)

Persiste la impunidad en zonas militarizadas \_\_\_\_\_ 369

**Derecho a la paz y al desarme**

Vidal Acevedo y Karina Cuevas (Servicio Paz y Justicia, Paraguay)

### CAPÍTULO 4: DERECHOS POLÍTICOS

Así no: elecciones con escaso control y falta de mejoras legales \_\_\_\_\_ 383

**Participación política**

Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

Mujeres y poder. Lento avance hacia la igualdad \_\_\_\_\_ 395

**Participación política de las mujeres**

Marcella Zub Centeno (Kuña Róga y Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

### CAPÍTULO 5: DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

#ANRNuncaMás \_\_\_\_\_ 411

**Derecho a la verdad, justicia y reparación**

Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

Democracia del gas \_\_\_\_\_ 425

**Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles,  
inhumanos o degradantes**

Hugo Valiente (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

## CAPÍTULO 6: DERECHOS GENERACIONALES

Profundización de las desigualdades y los retos históricos del Estado paraguayo con niñas, niños y adolescentes en contexto de pandemia \_\_\_\_\_ 445

### **Derechos de niñas, niños y adolescentes**

Soledad Cáceres Gasparri, Araceli Giralá, Leticia Morel Burgos y Analía Martínez Aldana (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA)

## CAPÍTULO 7: UTILIZACIÓN DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

Sin lugar para los derechos en un Estado capturado \_\_\_\_\_ 477

### **Derechos humanos y política fiscal**

Sarah Zevaco (Sociedad de Economía Política del Paraguay - SEPPY)

La corrupción incólume, mientras las demandas históricas siguen insatisfechas \_\_\_\_\_ 493

### **Corrupción y derechos humanos**

María José Durán y María Irene Rodríguez (Semillas para la Democracia)

Itaipú 2023: oportunidad histórica para el desarrollo \_\_\_\_\_ 505

### **Derecho de libre determinación y soberanía energética**

Cecilia Vuyk, Guillermo Achucarro y Sara Costa (Campaña Itaipu Ñane Mba'e)

## CAPÍTULO 8: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.

Un reloj que atrasa treinta años \_\_\_\_\_ 525

### **Sistema internacional de protección de derechos humanos**

Hugo Valiente y Julia Cabello (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay)

Protección de derechos frente a una institucionalidad débil \_\_\_\_\_ 539

### **Sistema nacional de protección de derechos humanos**

Camilo Filártiga Callizo y Leonardo Gómez Berniga (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACIPP)

Mientras derechos fundamentales son defendidos, el Estado premia con represión, criminalización y procesos sancionatorios \_\_\_\_\_ 555

### **Derechos de las personas defensoras de derechos humanos y libertades fundamentales**

Walter Isasi y Juan B. Rivarola Cáceres (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy) y Natalia Rodríguez (Red de abogadas y abogados defensora s y defensores de derechos humanos del Paraguay)

## TEMA DEL AÑO

Igualdad de armas \_\_\_\_\_ 571

Oscar Ayala Amarilla (Secretario Ejecutivo - Codehupy)

## ANEXOS

Pronunciamientos institucionales divulgados por la Codehupy durante el periodo del informe \_\_\_\_\_ 581

Equipo de autoría \_\_\_\_\_ 589

Directorio de organizaciones miembros \_\_\_\_\_ 597

## PRESENTACIÓN

Como ya es tradición cada 10 de diciembre, jornada en la que se conmemora a nivel global el Día Internacional de los Derechos Humanos, en recordación de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración Universal en 1948, presentamos el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay, que en esta edición cumple 26 ediciones ininterrumpidas.

En esta edición, se presentan 36 artículos substanciales que dan cuenta de la situación de los derechos humanos, presentando antiguas temáticas que se arrastran de manera histórica, así como otras emergentes, surgidas a partir de los desafíos del presente planteados por las nuevas tecnologías, la crisis climática o la pandemia del COVID-19.

En total, participan de esta edición 35 redes y organizaciones de la sociedad civil, así como otras personas referentes que son convocadas para colaborar con temas específicos, siempre desde una mirada independiente de monitoreo ciudadano sobre las políticas públicas y la actuación estatal. Este espacio editorial de análisis, discusiones públicas y exigibilidad, hecho de forma colaborativa y articulada por las organizaciones de nuestra red y otras aliadas, además de ser una radiografía del estado de cosas, es una plataforma social de las demandas que se formulan mediante recomendaciones dirigidas a las diversas instancias del Estado, obligadas a garantizar los derechos humanos en la formulación e implementación de sus planes y programas.

A partir de esta edición, a los ya habituales enfoques y contenidos, incorporamos una mirada con proyección de transversalidad acerca de los recursos. Como una catástrofe previsible, el impacto de la pandemia agravó sus efectos debido al deliberado proceso de precarización y desfinanciamiento de las políticas e institucionalidad estatal responsables de velar por los derechos humanos. Este vaciamiento de sentido de la democracia y del Estado social de derecho, evidenciado en el reporte pasado y que continúa en el presente, nos lleva a plantear el desafío de integrar en el análisis a las bases estructurales sobre las que se asientan estas nociones básicas e inescindibles de la idea de los derechos humanos.

Nos planteamos monitorear el gasto público en cada área para identificar el déficit de lo que hace falta a fin de garantizar estándares mínimos. De la misma manera, buscamos monitorear el origen de estos recursos financieros y de dónde el Estado podría obtener los que hacen falta.

Así, unimos en nuestro análisis dos temas de vital importancia en la agenda nacional: la urgencia de un pacto fiscal que grave progresivamente a las grandes fortunas que medran a la sombra del paraíso fiscal paraguayo y la necesidad de una renegociación del Tratado de Itaipú que defienda el derecho del pueblo paraguayo a beneficiarse de las riquezas que se originan de su potencial energético, en el marco del derecho a la libre determinación, la integración y la cooperación económica internacional basadas en el principio de beneficio recíproco.

Asunción, 10 de diciembre de 2021

**Óscar Ayala Amarilla**  
Secretario Ejecutivo  
Codehupy

## ÑEPYRŪMBY

Katui rojapoháicha rojúvoio jasyapakõi javéramo, ára ojeguromandu'ahápe opaite tetãme Yvypóra Derecho, ojeguromandu'ahávo Naciones Unidas Amandaje Guasu omoañetéramo guare Upe Temiandu Pavẽ 1948-pe, péina roguenohẽ marandu ko arypegua, roikuaaukahápe mba'éichapa ojejuhuhína yvypóra derecho Paraguái. Ko marandu omboty 26 ro'ýve ha romyasãi rojúvo opaite arýpe.

Kóvape romboguapy 36 jehaipyre hypý'úva oikuaaukáva mba'eichaitépa oĩhína yvypóra derecho; rohesa'ýjo umi mba'e are guive rohakã'í'ova rojúvo, ha avei umi ipyahúva, osẽva ko'ága rupi umi pojoapy pyahu ojeporúva renondépe, ñande rekoha guasu oikére tesaparápe ha avei mba'asy guasu COVID-19 oure ñande'aho'í.

Hetakuépe, 35 tetãygua remimoĩmby ojoaju ojuehe ombosako'i haḡua, upéichante avei tapicha ha'eñóva oñekombidava'ekue ohaívo; akóinte roñeha'ã roma'ẽ tetãyguakuéra resa guive polítika oñemboguatáva ha Estado ñemongu'e rehe. Ko tembiapo joaju romboguatáva oñehesa'ýjo ha oñeñe'ẽhápe Estado rembiapo rehe niko omboguata ñopytyvõme opaite temimoĩmby ore red pegua ha avei ambueve ojoajúva orendive; kóva, oñehakã'í'o javeve mba'etépa ojehu, avei hína tetãygua joaju oñemono'õhápe maymave rembijerure oñembyatýva oñemoḡuahẽ rekávo umi Estado remimoĩmby omoañeteva'erãpe yvypóra derecho ha omboguatava'erãvape tembiaporã tetãyguakuéra ko'ẽ pyahurã.

Ko ary guive, ha umi yma guive oñeñe'ẽha ndive, rojesarekopaite tuichaháicha mba'éichapa ojeporuhína umi recurso ojeguerekóva. Añetehápe oñeha'arõmavoĩkuri outaha mba'evai, ojehecha rehe ha'etépe oñemochi'ĩ ha sa'í sa'íve viru oñeme'ẽha umi Estado remimoĩmby omba'apova'erãme oñangarekóvo yvypóra derecho rehe. Ojehechakuaa oñembopirekueha democracia ha oñemochi'ĩ Estado social de derecho, ojehechakáma haguéicha marandu ambue arýpe guarépe, ha peichajey ojejuhúva ko arýpe; opa umíva oipyso ore renonderã tembiaporãramo rohesa'ýjo pypukuvévo umi mba'e rapo ha ropyta, oñemopyendahápe yvypóra derecho.

Roñemoĩ oñoñe'ẽme rojesareko ha rohapykuererekávo moõpa ojeporu tetãygua viru ha pojoapy, rohechauka haḡua moõpa tekotevẽ ojejopyve, ojeporuporãve rekávo umíva. Upéichante avei rohekase moõguipa oñeguenohẽkuua viru tekotevẽva ha moõguipa Estado ikatu oguenohẽ umi oñekotevẽva.

Upéicha rupi, rohesa'ýjóvo ojejuhuhína, roguereko mokõi mba'e tuicháva tetã rembiaporãme: pya'etemi tañañemoĩ oñoñe'ẽme tetã háicha mbeguekatúpe ojekovravévo impuesto umi iviruhetaitereívape, ko'ẽreire okakuavéva tetã paraíso fiscal pepo guýpe, ha tekotevẽ oíva Tratado de Itaipu ojevichea ha oñemoambuekuévo toñedefende derecho oguerekóva ñane retãygua ojevalekuavévo mba'erepy oñeguenohẽva energía hetaitégui, ojeguerekóvo tesa renondépe opaite tetã hekosásoha, ha ha'ekuéra ojoaju ha oñopytyvõvo opa mba'e ohupytyva oñondive toiporu peteicha hikuái.

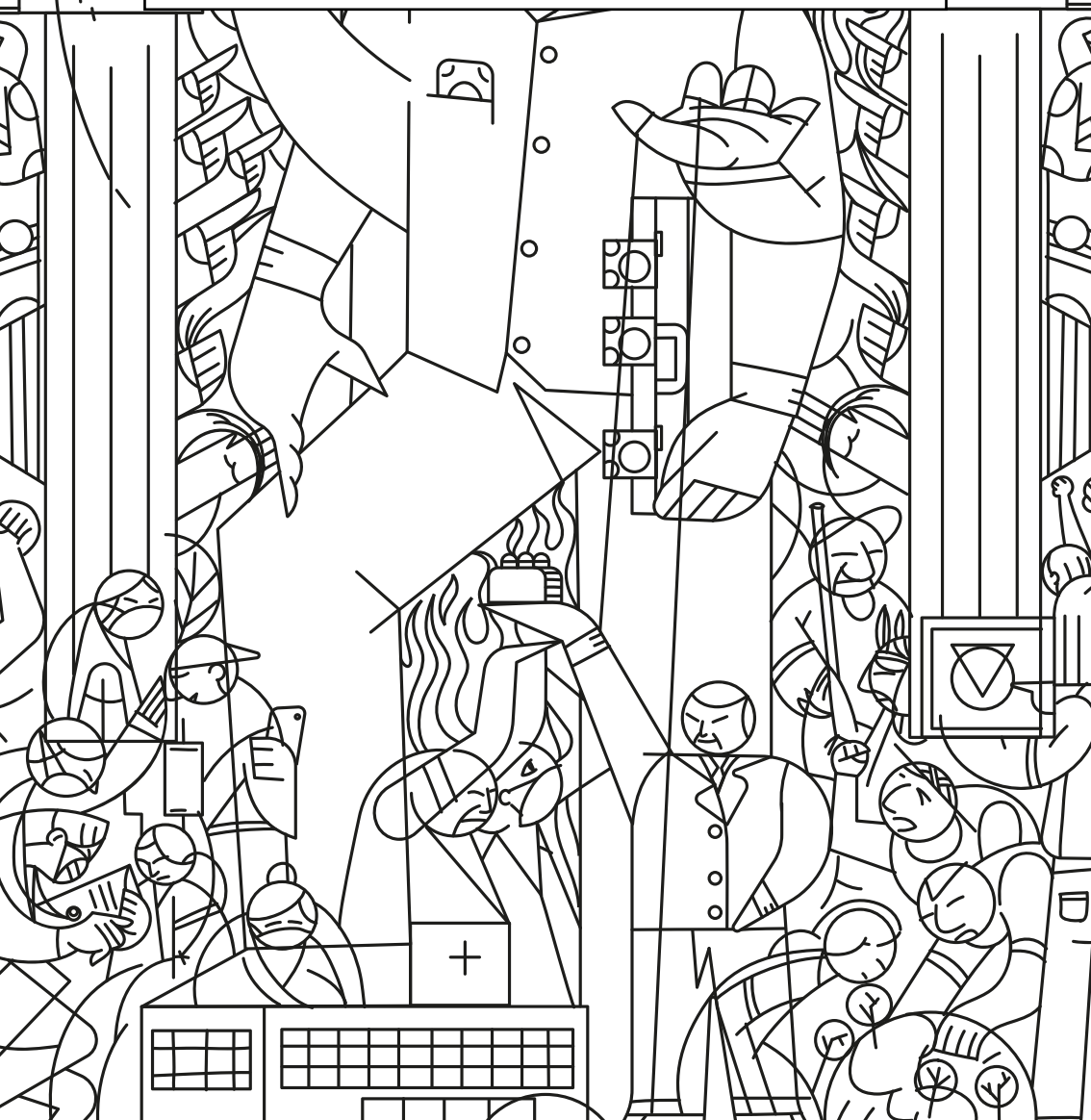
Paraguay táva, 10 jasyapakõi 2021-me

**Óscar Ayala Amarilla**  
Pytyvõharapavẽ  
Codehupy





# IN MEMORIAM





## IN MEMORIAM

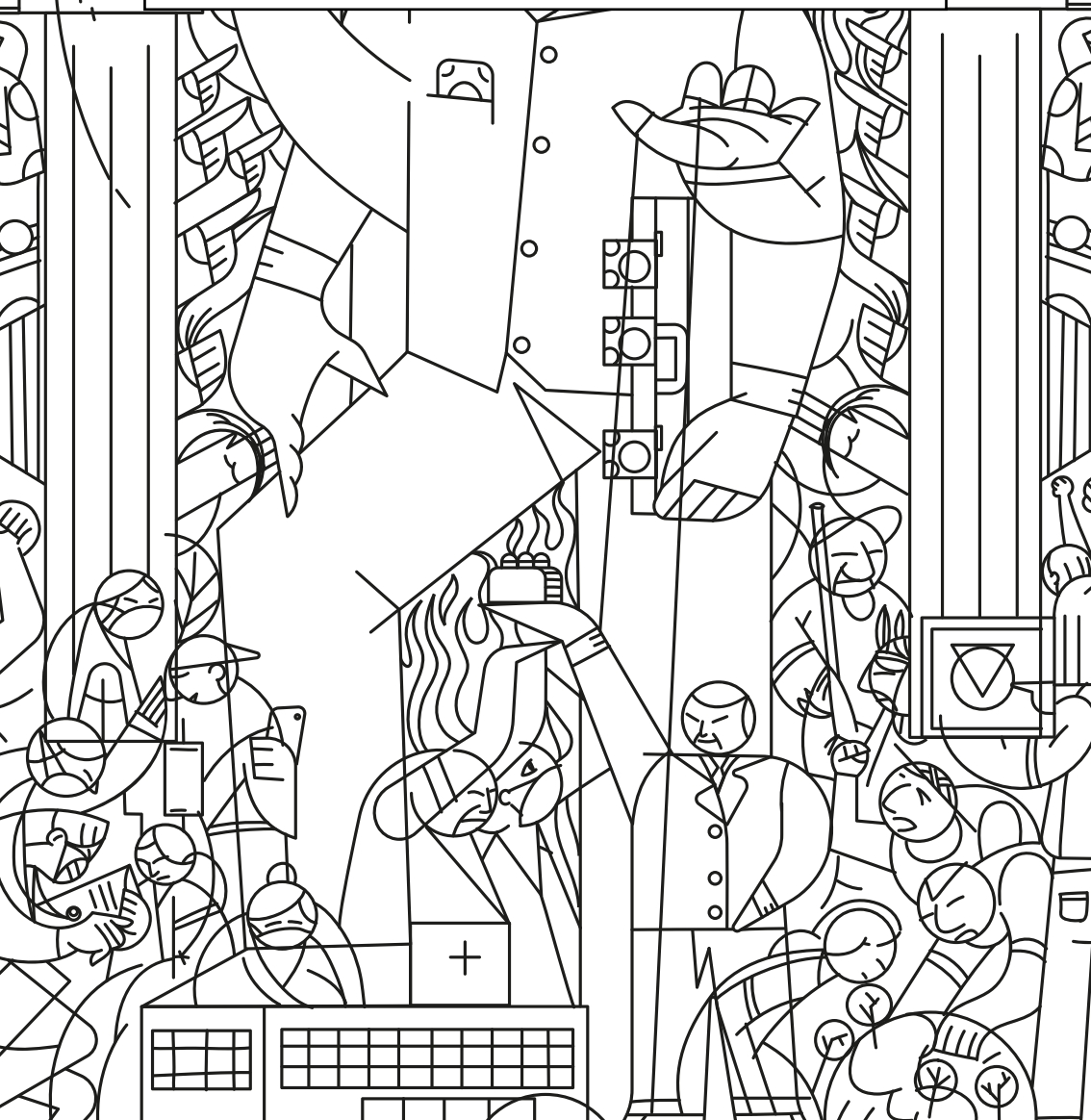
El 2021 fue un año particularmente luctuoso. El deliberado desmantelamiento del sistema público de salud llevó al país a un duelo social sin precedentes, con miles de muertes evitables que, al cierre de la edición el 31 de octubre de 2021, alcanza la cifra de 16.247 personas fallecidas por el COVID-19. Entre ellas, infelizmente, incluimos a muchas personas destacadas por la defensa de los derechos humanos en el Paraguay.

Este año nos tocó despedir a:

04/02/2021	Felipe Caballero	Defensor indígena. Líder y shamán de la comunidad Yanekyaha del pueblo enxet.
05/02/2021	Juana Chiqueno	Defensora indígena. Lideresa de la comunidad Isla Alta de Puerto María Auxiliadora. Mujer combativa, frontal y clara en sus convicciones. Fue clave en la protección de sus hermanos aislados.
07/02/2021	Martina Ozuna	Defensora indígena. Lideresa del pueblo enxet.
09/02/2021	Prof. Dr. Martín Moreno	Médico, psiquiatra, docente, músico, psicoterapeuta, psicodramatista, escritor. Defensor del derecho a la salud mental.
08/03/2021	Prof. Lidia Gregoria Giménez	Docente universitaria. Luchadora por los derechos de la mujer, integrante de Cladem Py por la Fundación Kuña Aty.
10/03/2021	Claudia Benítez	Defensora del territorio. Reivindicaba la lucha por las tierras en Puerto Casado.
18/03/2021	Ligia Prieto de Centurión	Política liberal, defensora de los derechos humanos y de los derechos políticos de las mujeres.
25/03/2021	José Luis Caravias, s.j.	Luchador social en tiempos de la dictadura stronista. Promotor de las Ligas Agrarias Cristianas, incansable defensor de los derechos humanos y la democracia.
04/04/2021	Zunilda Mareco	Defensora de los derechos de la infancia y la adolescencia.
12/04/2021	Severo Flores	Maestro, líder religioso, misionero y luchador de la causa indígena.
05/05/2021	Elías «Papo» Díaz Peña Echeguren	Hidrólogo y experto ambiental. Fundador de Sobrevivencia con su compañero Oscar Rivas en 1986. Ganador del Premio Goldman. Abogó por políticas ambientales integrales, justas y verdaderamente sostenibles.

17/05/2021	Clemente Juliuz	Reconocido artista plástico del pueblo nivacé.
21/05/2021	Cristina Vila	Defensora de los derechos humanos. Directora de Tierra Libre - Instituto Social y Ambiental, exdirectiva del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia y fundadora de Pojoaju.
26/05/2021	María Noguera	Una de las fundadoras de Afavise, activista a favor de víctimas del servicio militar obligatorio.
28/05/2021	Juan Romilio González Acosta, «Romilio» López	Luchador contra la dictadura stronista. Último comandante con vida de la Columna Mariscal López del FULNA (Cordillera, 1960-1965).
03/06/2021	Severiano Ojeda	Defensor de los derechos campesinos. Histórico dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), de Ñu Pyahu, Tava'i.
04/06/2021	Mario Rubén Velázquez	Periodista, delegado sindical del Sindicato de Periodistas del Paraguay y defensor de los derechos de los trabajadores de los medios.
13/06/2021	Ramón del Río	Actor de cine, teatro y televisión. Luchador por los derechos del artista.
27/06/2021	Maribel Frutos	Defensora de los derechos humanos, compañera de Amnistía Internacional Paraguaya.
09/07/2021	Cristina Ramírez	Artesana y luchadora de la comunidad Cerrito, del pueblo qom.
19/07/2021	Santiago Rolón	Exdirigente de las Ligas Agrarias Cristianas y referente de las agrupaciones de expresos políticos y víctimas de la dictadura.
13/08/2021	José Gil Ojeda	Luchador y defensor de los derechos humanos, fundador de las Ligas Agrarias Cristianas.
27/09/2021	Agu Netto Sisa	Cineasta y artista audiovisual. Promotor y gestor cultural.
29/09/2021	Marcelino Ramírez	Líder indígena pa'i tavyterã de la comunidad Cerro Akãngue, de Amambay. Fundador de la organización Pa'i Retã Joaju y defensor del territorio del Jasuka Venda.
15/10/2021	Severiana Leguizamón	Militante del Partido Revolucionario Febrerista. Luchó por el derecho al voto de las mujeres.

# ANÁLISIS DE COYUNTURA





COYUNTURA POLÍTICA

# CRISIS SANITARIA, MOVILIZACIÓN SOCIAL Y CONCENTRACIÓN DE PODER



La virulencia de la crisis sanitaria, las movilizaciones sociales intensificadas en marzo, los resultados de las elecciones municipales y la concentración de poder en uno de los movimientos internos de la Asociación Nacional Republicana (ANR), además de la persistencia del autoritarismo, conforman algunos de los rasgos peculiares de la coyuntura política de Paraguay en 2021.

**Palabras claves:** *crisis sanitaria, movilización social, concentración de poder, autoritarismo, elecciones municipales.*

**Sara Mabel Villalba**

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

## INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos de cualquier análisis de coyuntura es determinar los elementos que conformarán dicho análisis, dado que la elección de aspectos concretos significa la omisión de otros. Es una herramienta metodológica que permite interpretar la realidad mediante acontecimientos, escenarios, actores, relaciones de fuerza<sup>1</sup>. Para el presente artículo se han seleccionado algunos temas considerados imprescindibles para la comprensión del panorama político actual en Paraguay.

En un primer término se presenta el escenario nacional donde la impronta ha sido la crisis sanitaria, cuya mayor virulencia se registró en 2021, con más de 16.340<sup>2</sup> fallecimientos a causa del COVID-19. Se menciona brevemente la deficiente gestión gubernamental, traducida en la carencia de insumos sanitarios y el colapso del sistema de salud.

En segundo término, se examinan exhaustivamente las movilizaciones sociales, específicamente las ocurridas en marzo, originadas por la falta de respuesta del Estado a la crisis sanitaria y acentuadas por el rechazo del juicio político al presidente de la República, Mario Abdo Benítez, por parte de la Cámara de Diputados. Mediante el concepto de la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) se identifican algunos factores de incidencia en el desarrollo y los resultados de las movilizaciones.

En una tercera parte se presenta un panorama sucinto de las elecciones municipales y los resultados que favorecen mayormente a la Asociación Nacional República (ANR), el partido de gobierno. Finalmente, se plantea la cuestión del autoritarismo persistente en diferentes instancias del Estado, así como la concentración de poder político y económico en el movimiento Honor Colorado, una de las facciones de la ANR.

## CRISIS SANITARIA: CORRUPCIÓN Y MILES DE FALLECIDOS

En 2021, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se registró en su mayor virulencia, con un saldo de más de 16.340 fallecidos, la carencia de insumos médicos para pacientes internados y la escasez de unidades de terapia intensiva (UTI). Esta situación se registró a pesar de los créditos millonarios gestionados por el Gobierno. En 2020, apenas iniciada la pandemia, el Poder Ejecutivo había conseguido apoyo del Congreso, que autorizó al Estado a contraer préstamos internacionales hasta el monto de 1.600 millones de dólares. También aprobó la emisión y colocación de bonos de la Tesorería General por

1 Julián Darío Bonilla, «El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico», *Criterios (Bogotá)* 4, núm. 2 (2011), 101-120.

2 Reportes COVID-19, corte del 15 de noviembre de 2021, *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, <https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html>



1.000 millones de dólares. A esto se sumaron otras reprogramaciones presupuestarias para el financiamiento de salud tanto en 2020 como en 2021<sup>3</sup>. Asimismo, desde las primeras semanas de cuarentena hasta este año, se denunciaron numerosos casos de corrupción vinculados con compras fraudulentas de insumos sanitarios. También, la gran mayoría de las políticas públicas adoptadas durante la crisis sanitaria han sido de carácter regulatorio y, en menor medida, distributivas y redistributivas<sup>4</sup>.

A esta situación se sumó el retraso en la gestión gubernamental de vacunas para la población. En los primeros meses de 2021, Paraguay se constituyó en el único país de la región que no había iniciado vacunación masiva. Además, las dosis que llegaron provinieron principalmente de donaciones internacionales<sup>5</sup>.

## MARZO, CON «M» DE MOVILIZACIONES

Marzo ha sido un mes emblemático para la acción colectiva en Paraguay en el periodo posterior a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). En 2021 no ha sido la excepción. La deficiente gestión gubernamental de la crisis sanitaria, unida a la crisis económica, fueron los principales factores causales de las movilizaciones registradas en ese mes. Uno de los detonantes fue la renuncia verbal del director del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y del Ambiente (Ineram), Dr. Felipe González, debido a la falta de medicamentos (aunque luego no se concretó su salida). Además, en esas semanas, los medios de comunicación difundían testimonios de familiares de las y los pacientes internados en todo el país que no podían cubrir costos de atención, así como de médicos y enfermeras que denunciaban la carencia generalizada de insumos. A esto se agregó la desconfianza instalada hacia el Gobierno a causa de las numerosas denuncias de corrupción en el marco de la crisis sanitaria.

En este contexto, bajo la consigna «Estoy para el marzo 2021», el viernes 5 de marzo varios grupos ciudadanos se autoconvocaron para manifestaciones en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. En la capital del país se contabilizaron más de 5.000 asistentes. En un momento se registraron incidentes en algún sector de la concentración y eso desató una represión indiscrimi-

3 Lila Molinier, «Paraguay enfrenta las crisis con más deudas», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 27-46. Mariluz Martín Martínez y Patricia Lima Pereira, «Un país que vive en emergencia y una reforma de salud de los años 90», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 155-174.

4 Sara Mabel Villalba, «La corrupción y el autoritarismo se contagian más rápido que la Covid-19. Análisis de la crisis sanitaria en Paraguay», en Salvador Martí i Puig, Manuel Alcántara Sáez (coords.), *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19* (Madrid: Marcial Pons, 2020), 273-290.

5 Charles Quevedo, «El Paraguay en el mapa de las revueltas latinoamericanas», *Intervención y Coyuntura. Revista de teoría crítica política*, marzo de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://intervencionycoyuntura.org/el-paraguay-en-el-mapa-de-las-revueltas-latinoamericanas/>. Ver el artículo sobre Derecho a la salud en este informe, para ahondar la información en cuanto a este aspecto.

nada por parte de las fuerzas policiales, con un saldo de más de 40 personas manifestantes heridas<sup>6</sup>.

En días siguientes, buscando aplacar las movilizaciones, el presidente de la República, Mario Abdo Benítez, anunció el cambio de titulares de los ministerios de Educación, Eduardo Petta, y de la Mujer, Nilda Romero, así como del jefe de Gabinete, Juan Ernesto Villamayor. Poco antes había renunciado el ministro de Salud, Julio Mazzoleni. No obstante, las manifestaciones continuaron diariamente con una diversidad de reclamos, entre ellos el juicio político para el presidente y el vicepresidente, Hugo Velázquez, responsabilizándolos de la deficiente gestión en la crisis sanitaria.

En este escenario, en el día 13 de la manifestación, la Cámara de Diputados había convocado a sesión extraordinaria para tratar el juicio político, luego de que se presentara el libelo acusatorio por parte del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) con apoyo de otros opositores. La Cámara de Diputados rechazó el pedido mediante 42 votos de diputados de la ANR contra 36 de la oposición<sup>7</sup>.

Ante esta situación, los y las manifestantes que se encontraban frente al Congreso se dirigieron a la sede de la ANR, donde un guardia disparó contra las personas que se manifestaban. Se registró un incendio en un local perteneciente al partido, ubicado en la esquina, al parecer, como consecuencia de bombas molotov arrojadas hacia el edificio<sup>8</sup>. El hecho tuvo amplia repercusión en las redes por el carácter inédito y emblemático de la acción.

## RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LAS MOVILIZACIONES

- a) **Persistencia y la extensión.** Las protestas duraron más de 30 días seguidos, desde el viernes 5 de marzo hasta el lunes 12 de abril (con una pausa durante Semana Santa), y se registraron en diversos puntos del país.
- b) **Ausencia de convocantes.** La mayoría de las personas participantes de las protestas eran autoconvocadas o bien formaban parte de organizaciones que tampoco se atribuyeron la convocatoria.
- c) **Franja etaria de participantes.** La gran parte de los y las manifestantes fueron jóvenes entre 18 y 25 años, de Asunción y de distritos del departamento Central, aunque hubo mayor diversidad etaria en las protestas generadas en otras localidades del país.

6 Más información en el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en este informe.

7 La Constitución Nacional establece que, para iniciar un juicio político, la Cámara de Diputados debe aprobar un libelo acusatorio por mayoría absoluta de dos tercios (artículo 225). Esto equivale al voto de 53 de los 80 legisladores.

8 «Arde la ANR», *El Nacional*, 17 de marzo de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.elnacional.com.py/politica/2021/03/17/arde-la-anr/>

- d) **Itinerancia.** Las manifestaciones se desarrollaron en las cercanías de instituciones estatales, como el Congreso, la Fiscalía General del Estado y Mburuvicha Róga, residencia oficial del presidente de la República. También incluyeron a locales privados, pero significativos para la atribución de responsabilidades, como la residencia actual del expresidente de la República, Horacio Cartes, y el local de la ANR. En algunas localidades del país, las concentraciones se realizaron frente a las seccionales de la ANR<sup>9</sup>.
- e) **Atribución de responsabilidades.** La responsabilidad no fue asignada solamente al Gobierno de turno, sino también al expresidente de la República, Horacio Cartes, considerado el «poder detrás del poder»<sup>10</sup>. Surgió con mucha fuerza el eslogan «ANR nunca más» que, por primera vez y de manera explícita, atribuía responsabilidades de la gestión sanitaria y social al partido que hace décadas gobierna el país.
- f) **Repertorio de acción colectiva.** Las modalidades de protesta fueron variadas: sentatas, concentraciones, marchas, barricadas, caravanas, pintatas, actividades artísticas, así como cierre de calles y rutas (en diferentes puntos del territorio).

## OPORTUNIDADES POLÍTICAS PARA LAS MOVILIZACIONES

Una de las interrogantes recurrentes con respecto a las movilizaciones de marzo fue el motivo por el cual terminaron, pese a no haber conseguido algunos de los reclamos, especialmente el juicio político del presidente y el vicepresidente de la República. El concepto de la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) resulta útil para el análisis de dichas movilizaciones. Tal como lo indica su nombre, la EOP se centra en las oportunidades disponibles para la acción colectiva en un determinado momento y lugar. El factor «oportunidad» se encuentra relacionado con las condiciones cambiantes en el ámbito estatal que facilitan o restringen las protestas.

Diversos factores han sido considerados como oportunidades políticas por parte de la literatura referente. Para el análisis de las movilizaciones de marzo se hace referencia a tres dimensiones concretas que condicionan el actuar de los movimientos sociales: la división de las élites; la presencia o no de aliados influyentes y el grado de represión y facilitación por parte del Estado.

9 «Quinto día de protestas en Encarnación», *ABC Color*, 9 de marzo de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/10/quinto-dia-de-protestas-en-encarnacion/>

10 Milda Rivarola, «Derechos, desigualdad y poder», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 37-50.

## La división de las élites

Se refiere al grado de unión o desunión de la clase dirigente que influye en las oportunidades generadas para la movilización social. Esta división de las élites aporta incentivos a los grupos para sumarse a la acción colectiva. Esto ocurre porque es muy posible que una parte de la élite, apartada del poder en dicha coyuntura, pueda favorecer a los sectores populares y movimientos sociales.

Las divisiones internas en el seno de un Gobierno también son importantes para la movilización social<sup>11</sup>. En ese sentido, uno de los principales desafíos para el presidente Abdo Benítez ha sido la escisión del Partido Colorado en dos facciones: la suya, representada por el Movimiento Colorado Añetete, y la de Honor Colorado, liderada por el expresidente de la República, Horacio Cartes.

Durante las movilizaciones de marzo, esta situación se evidenció con las convocatorias difundidas especialmente desde los medios de comunicación de propiedad de Cartes, de los que provenían numerosas críticas a la gestión gubernamental de la crisis sanitaria. Desde el inicio de su gestión, el presidente actual ha tenido que lidiar con las demandas del expresidente, quien posee considerable fuerza política<sup>12</sup>.

En efecto, fue la alianza circunstancial de los integrantes de ambos movimientos colorados lo que impidió que prosperara el pedido de juicio político a Abdo Benítez en la Cámara de Diputados. En suma, a pesar de la profunda división interna en el partido gobernante, esta no fue suficiente como para que se consiguiera una de las principales reivindicaciones en las manifestaciones.

## La presencia o no de aliados influyentes

Los grupos sociales pueden generar acción colectiva cuando tienen aliados influyentes que pueden apoyarlos en los tribunales, actuar como garantes contra la represión o como negociadores aceptables<sup>13</sup>.

Precisamente, una de las características de la movilización de marzo fue la ausencia de aliados influyentes. Aparte de impulsar el juicio político a los titulares del Poder Ejecutivo, los partidos opositores que contaban con representación en el Congreso no han tenido presencia visible durante la movilización. En general, tampoco manifestaron apoyo a las protestas las autoridades de la Iglesia católica o de otras confesiones, salvo excepciones puntuales<sup>14</sup>.

11 Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Madrid: Alianza Editorial, 2004), 119-120.

12 Ignacio González Bozzolasco, «El nuevo “marzo” que agita Paraguay», *Nueva Sociedad*, marzo de 2021, acceso el 2 de noviembre de 2021, <https://www.nuso.org/articulo/paraguay-protestas-abdo/>

13 Sidney Tarrow, «El poder...», 91.

14 Alina Tufani, «Preocupación de la Iglesia en Paraguay por la grave crisis política y sanitaria», *Vatican News*, 14 de marzo de 2021, acceso el 2 de noviembre de 2021, <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2021-03/preocupacion-iglesia-grave-crisis-politica-y-sanitaria-paraguay.html>

Excluyendo los primeros días y antes de rechazarse el juicio político, los medios de comunicación brindaron escasa cobertura de las manifestaciones —especialmente en horas de la noche—, a excepción de algunos medios de comunicación alternativos.

En contrapartida, fue el presidente de la República quien recibió respaldo expreso del Gobierno de Estados Unidos, a través de una reunión con el encargado de negocios en Paraguay, Joe Salazar, precisamente unas horas antes de que se tratara el juicio político en la Cámara de Diputados<sup>15</sup>. Asimismo, el día antes, Abdo Benítez había mantenido comunicación telefónica con el secretario de Estado de EE. UU., Antony Blinken<sup>16</sup>.

### El grado de represión y facilitación estatal

Está relacionado con la disposición que posee un Estado para tolerar las acciones colectivas, sin represión o coacción. Tiene que ver con la normalización o no de las técnicas represivas de las fuerzas de seguridad. Puede aumentar los costes de la acción colectiva o bien reducirla o suprimirla<sup>17</sup>.

En efecto, una de las características de la movilización de marzo fue el uso excesivo de la fuerza por parte de los efectivos policiales, además de malos tratos a personas detenidas. El informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>18</sup> refiere detalladamente una serie de hechos de malos tratos a decenas de personas manifestantes y detenidas, incluyendo a adolescentes. En total fueron detenidas 155 personas en las ciudades de Asunción, Hernandarias, Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Yasy Kañy. El MNP señala que, a pesar de las recomendaciones realizadas al Ministerio del Interior, las fuerzas policiales no han incorporado estrategias de intervención que garanticen el legítimo derecho a la protesta. El documento enfatiza en «la desproporcionada e irracional utilización de balines de goma para la dispersión de las manifestaciones»<sup>19</sup>.

15 El Gobierno norteamericano ya había respaldado a Mario Abdo Benítez el día que se iniciaron las movilizaciones ciudadanas en su contra. Ver: «Deseamos paz y orden continua...» [Tweet], Joe Salazar [@USAmbPY], 6 de marzo de 2021, <https://twitter.com/USAmbPY/status/1368284696161832960>. «We wish continued peace...», [Tweet], Brian A. Nichols [@WHAAsstSecy], 6 de marzo de 2021, <https://twitter.com/WHAAsstSecy/status/1368286177799897094>

16 «Conversación del Secretario Blinken con el Presidente paraguay Abdo Benítez», Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, 14 de marzo de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://py.usembassy.gov/es/conversacion-del-secretario-blinken-con-el-presidente-paraguay-abdo-benitez/>. Ver también: «Good call with Paraguayan President...» [Tweet], Secretary Antony Blinken [@SecBlinken], 12 de marzo de 2021, <https://twitter.com/SecBlinken/status/1371229839747915782>

17 Donatella Della Porta, «Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta», en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer Zald, *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (Madrid: Istmo, 1999), 100-142.

18 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Informe de intervención en el contexto de las manifestaciones sucesivas en el país*, 20 de abril de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <http://mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion/Informes-de-intervencion%C3%B3n/Informe-de-intervencion%C3%B3n-en-el-contexto-de-las-manifestaciones-sucesivas-en-el-pa%C3%ADs/>

19 *Ibidem*.

Aparte de todo esto, se constató la presencia de francotiradores en cercanías del Congreso en el periodo previo a una manifestación. Esta situación fue denunciada ante el Parlasur<sup>20</sup>.

Otro rasgo resaltante de estas movilizaciones fue la criminalización e imputación a cinco líderes juveniles por atribuirseles la responsabilidad en el incendio del local de la ANR. Incluso la agente fiscal, María Estefanía González, dictó prisión preventiva contra ellos mientras durara la investigación. No ocurrió lo mismo con la persona que disparó contra las personas manifestantes<sup>21</sup>. A raíz de eso, grupos de jóvenes protestaron diariamente contra las detenciones. Además, emitieron comunicados de repudio la Mesa de Presidentes de Partidos Políticos de la Oposición, la Concertación Nacional Frente Guasu, el Partido Comunista Paraguayo, entre otras agrupaciones sociales y políticas<sup>22</sup>.

A las acciones de represión e imputación, se sumó el aumento de medidas de restricción de circulación debido a la situación de emergencia sanitaria. Mediante sendos decretos (N.º 4990 del 14 de marzo de 2021 y el N.º 5025 del 17 de marzo de 2021), el Poder Ejecutivo limitó el horario de circulación únicamente hasta las 20:00 h y los eventos de más de 100 personas.

**Cuadro 1. Dimensiones de la EOP para la movilización de marzo de 2021**

<b>Grado de represión y facilitación estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso excesivo de la fuerza.</li> <li>- Criminalización de líderes juveniles.</li> <li>- Presencia de francotiradores en cercanías del Congreso.</li> <li>- Aumento de restricción de circulación y reunión.</li> </ul>
<b>Élites divididas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de ANR para decisiones en Cámara de Diputados.</li> <li>- Prevalece apoyo total de ANR al Poder Ejecutivo.</li> <li>- Ausencia de correlación de fuerzas en el Congreso.</li> </ul>
<b>Aliados influyentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escaso apoyo de Iglesia católica.</li> <li>- Apoyo moderado u opaco de congresistas de la oposición.</li> <li>- Escasa cobertura de represiones en los medios de comunicación.</li> <li>- Respaldo de Estados Unidos al Gobierno.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

20 «Por violaciones de DDHH denuncian al gobierno paraguayo», *Honorable Cámara de Senadores*, acceso el 2 de noviembre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/7581-por-violaciones-de-ddhh-denuncian-al-gobierno-paraguayo-2021-03-30-16-25-48>

21 «Manifestantes irán a la cárcel por quema de ANR», *Paraguay.com*, 30 de marzo de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <https://www.paraguay.com/nacionales/manifestantes-iran-a-la-carcel-por-quema-de-anr-199652>

22 «Estudiantes exigen libertad de jóvenes encarcelados tras quema de la ANR», *Última Hora*, 30 de marzo de 2021, acceso el 8 de noviembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/estudiantes-exigen-libertad-jovenes-encarcelados-quema-la-anr-n2934011.html>

En resumen, tal como puede observarse en el cuadro 1, el análisis de las movilizaciones de marzo permite evidenciar una Estructura de Oportunidades Políticas poco favorable para la persistencia de la acción colectiva disruptiva. No obstante, las mentadas dimensiones se limitan al contexto político, sin considerar otros factores favorables o desfavorables.

## NO SOLO MARZO, TODO EL AÑO

Además de las movilizaciones de marzo, a lo largo de todo el año también se han desarrollado numerosas protestas en diversos puntos del país.

Se han movilizado con varias reivindicaciones personal de blanco, docentes, indígenas, campesinos, organizaciones comunitarias, camioneros, sindicalistas y otros sectores sociales.

El repertorio de acciones colectivas incluyó concentraciones, marchas, cierres de rutas y calles, caravanas, actividades artísticas, entre otras. Los resultados logrados también han sido variados para los grupos manifestantes.

## ELECCIONES CON VOTOS PREFERENCIALES Y VIOLENCIA POLÍTICA

En octubre de 2021 se llevaron a cabo las elecciones municipales, que debían haberse realizado en noviembre de 2020 y habían sido postergadas debido a la pandemia generada por el COVID-19. Por primera vez fue implementado el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, así como la incorporación del voto preferente.

Los resultados electorales mostraron la persistencia de un sistema bipartidista en el territorio paraguayo, aunque con la hegemonía del partido oficialista (ANR), cuyos candidatos y candidatas obtuvieron cargos en la intendencia municipal en 162 de los 261 municipios del país; el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) consiguió 62 intendencias y en 37 municipios ganaron otros partidos y/o coaliciones<sup>23</sup>.

Una diferencia significativa con elecciones anteriores constituyó la inédita violencia política —sicariato, ataques a viviendas y vehículos y amenazas de muerte—, iniciada en las elecciones internas partidarias de junio y recrudecida en las elecciones de octubre. Se han registrado al menos una decena de atentados que han dejado víctimas fatales entre candidatos y familiares o allegados<sup>24</sup>. Al respecto, el titular del Ministerio del Interior,

23 «Elecciones Municipales 2021 – Resultados», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://tsje.gov.py/elecciones-municipales-2021---resultados.html>

24 «Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay», *Organización de Estados Americanos*, 11 de octubre de 2021, <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-MOE-Paraguay-2021.pdf>

Arnaldo Giuzzio, aseguró que la mayoría de los atentados se encuentra ligada al narcotráfico y argumentó como una de las causas el «abaratamiento» en la contratación de sicarios<sup>25</sup>.

Los hechos de violencia política han tenido lugar en los departamentos de Boquerón, Cordillera, Caaguazú, Guairá, Ñeembucú, Itapúa, San Pedro, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná<sup>26</sup>.

## CONCENTRACIÓN DE PODER

Actualmente, se registra una concentración de poder en el grupo económico liderado por el expresidente de la República, Horacio Cartes, quien en reiteradas ocasiones ha sido acusado de contrabando de cigarrillos<sup>27</sup>. Incluso se había dictado una orden de captura preventiva contra él durante una investigación por corrupción, que lo vincularía con el caso «Lava Jato» y una red de lavado de dinero transnacional<sup>28</sup>. En octubre de este año ha aparecido en los Pandora Papers, debido a la propiedad de empresas *offshore*<sup>29</sup>.

El Grupo Cartes constituye un conglomerado de empresas que reúne a 38 compañías de los más diversos rubros, como tabacaleras, hoteles, sistemas de pago en línea, ganadería, automotores, farmacias, alimentos y bebidas, construcciones, aerocentros, electrodomésticos, bancos, papelería, transporte, logística, productos deportivos, estaciones de servicio. A su vez, varias de estas firmas aglutinan a otras; por ejemplo, las sociedades que operan en el rubro ganadería incluyen a seis entidades, los sistemas de pago en línea, a tres; y la cadena de farmacias consta de decenas de locales. A estos rubros también se suman centros educativos y agencias publicitarias<sup>30</sup>.

Además, el expresidente de la República es igualmente propietario del Grupo Nación, un conjunto de medios de comunicación que concentra canales de

25 «Atentados contra políticos: para Giuzzio, sicariato "se abarató", *ABC Color*, 10 de octubre de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/10/atentados-contra-politicos-para-giuzzio-sicariato-se-abarato/>. Con respecto a los casos de violencia de género en la campaña política, véase el artículo sobre Participación política de las mujeres en este informe.

26 «Violencia y muerte dañan ambiente previo a la jornada comicial de hoy», *ABC Color*, 10 de octubre de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/10/violencia-y-muerte-danan-ambiente-previo-a-la-jornada-comicial-de-hoy/>

27 «Cartes es uno de los capos del contrabando de cigarrillo, dice investigadora», *Última Hora*, 22 de mayo de 2018, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/cartes-es-uno-los-capos-del-contrabando-cigarrillo-dice-investigadora-n1148960.html>

28 «Orden de captura contra Horacio Cartes: por qué la justicia brasileña ordenó la detención del expresidente de Paraguay», *BBC News Mundo*, 20 de noviembre de 2019, acceso el 2 de noviembre de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50488474>

29 «Horacio Cartes manejó una "offshore" sin declarar cuando era presidente de Paraguay», *El País*, 4 de octubre de 2021, acceso el 31 de octubre de 2021, <https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-04/horacio-cartes-manejo-una-offshore-sin-declarar-cuando-era-presidente-de-paraguay.html>

30 «Empresas», Grupo Cartes, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.grupocartes.com.py/empresas/>



televisión, periódicos digitales e impresos y radios FM y AM, con alcance en todo el país<sup>31</sup>.

Cartes también ha fundado y lidera el movimiento Honor Colorado, que actualmente es la facción más poderosa de la ANR y constituye la mayoría en la Cámara de Diputados. El sistema de partidos paraguayos podría caracterizarse como uno hegemónico, donde existe un partido principal y otros subordinados. Esto implica un escenario asimétrico, donde no se da igualdad de condiciones para la competencia electoral<sup>32</sup>.

La hegemonía del movimiento Honor Colorado minimiza la división al interior del Partido Colorado, lo que le ha brindado ventajas a la hora de aprobar leyes. Esta situación fue evidente en el rechazo al juicio político al presidente y vicepresidente de la República, mediante la unión de integrantes de ambas facciones de la ANR. Esto se registró en los dos intentos de juicio político, en 2019 y 2021. Asimismo, mediante la presión de este bloque<sup>33</sup>, sumado a referentes del Partido Patria Querida, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se aprobó la ley que criminaliza la ocupación de tierras, a través de una modificación del Código Penal que aumenta las penas de prisión de 5 a 10 años<sup>34</sup>.

Una de las veces que la oposición logró que prosperara una iniciativa importante, como el empleo de los fondos socioambientales de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá para el sistema de salud —un total de 150 millones de dólares—, fue porque cuatro diputados de Honor Colorado se alinearon con el PLRA<sup>35</sup>.

También en las Elecciones Municipales 2021, en muchos casos, el Partido Colorado concurrió a los comicios bajo el movimiento denominado Concordia Colorada, que agrupaba a los adherentes del movimiento Colorado Añetete, liderado por el presidente de la República, y el movimiento Honor Colorado. Esta alianza fue impulsada y continúa vigente, principalmente por iniciativa del segundo, que busca aglutinar las fuerzas, especialmente con miras a las elecciones generales de 2023. Los integrantes de la chapa presidencial serían Santiago Peña, como candidato a la presidencia de la República, y Pedro Alliana, a la vicepresidencia. Por parte del movimiento Colorado Añetete, se presenta el actual vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, aunque todavía no está definido quién lo acompañaría como candidato a vicepresidente.

31 «Medios del Grupo Nación», *La Nación*, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/medios/>

32 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis* (Madrid: Alianza Editorial, 2012).

33 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124186>

34 Ver más referencias en el artículo sobre Reforma agraria y derechos campesinos de este informe.

35 Sebastián Furlong, «Paraguay, entre la pandemia y las elecciones municipales», *CELAG*, 19 de mayo de 2021, acceso el 5 de noviembre de 2021, <https://www.celag.org/paraguay-entre-la-pandemia-y-las-elecciones-municipales/>

## AUTORITARISMO SIEMPRE LATENTE...

Las medidas restrictivas de la cuarentena en 2020 habían evidenciado claramente la vigencia de rasgos autoritarios en instituciones estatales, especialmente abusos por parte de las fuerzas policiales, tal como se indicaba en el informe de 2020<sup>36</sup>. En efecto, Paraguay se situó entre los países con alto riesgo de debilitamiento democrático a causa de las medidas adoptadas contra el COVID-19, de acuerdo con un índice elaborado mediante una investigación de la Universidad de Gotemburgo, Suecia<sup>37</sup>.

En 2021 ha continuado esta deriva autoritaria, expresada especialmente en contra de los dirigentes y partidos opositores, y manifestada en un discurso excluyente e intolerante a las disidencias. Un ejemplo fue el acto partidario donde el expresidente Cartes ha afirmado que: «La afiliación [al Partido Colorado] es la esperanza de poder estudiar y tener un trabajo digno»<sup>38</sup>, excluyendo a quienes se encuentran fuera de dicha agrupación política.

Asimismo, ante el pacto de los miembros de Colorado Añetete con la oposición para aprobar el proyecto de ley de agricultura familiar campesina, Cartes manifestó: «Miren quiénes votaron en el Senado. Le llaman algunos, la izquierda colorada. Esos son delincuentes, no son de izquierda ni de derecha». Y se refirió a quienes aprobaron la versión del proyecto que provino del Senado como «sicarios del Presupuesto de la Nación»<sup>39</sup>.

Lo mismo ocurrió ante la alianza coyuntural entre Añetete y la oposición para reelegir a Oscar Salomón como presidente del Congreso. Ante la situación, un comunicado del movimiento Honor Colorado afirmaba: «Categorico rechazo a la izquierda justificadora y protectora de invasiones y secuestros, así como el remanido intento de violentar la propiedad privada, de aumentar arbitrariamente los impuestos, de perseguir a los generadores de trabajo»<sup>40</sup>.

Otro ejemplo de actitud autoritaria se registró cuando la Comisión Ejecutiva de la ANR exigió la pérdida de investidura del senador Sixto Pereira, del

36 Liliana Rocío Duarte-Recalde y Camilo Filártiga-Callizo, «La política paraguaya en cuarentena: regresión autoritaria en contexto de pandemia», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 17-25.

37 Anna Lührmann, Amanda B. Edgell y Seraphine F. Maerz, «Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?», *V-Dem Institute*, 2020, acceso el 8 de noviembre de 2021, [https://www.v-dem.net/media/finder\\_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb\\_23.pdf](https://www.v-dem.net/media/finder_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf)

38 «La afiliación es la esperanza de poder estudiar y trabajar», sostiene Horacio Cartes», *Última Hora*, 21 de septiembre de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/la-afiliacion-es-la-esperanza-poder-estudiar-y-trabajar-sostiene-horacio-cartes-n2962519.html>

39 «Cartes criticó a "izquierda colorada" que apoyó ley a favor de campesinos», *Última Hora*, 30 de noviembre de 2020, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/cartes-critico-izquierda-colorada-que-apoyo-ley-favor-campesinos-n2916274.html>

40 «Cartes rompe con Mario Abdo tras la sorpresiva elección en el Senado», *Última Hora*, 23 de junio de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/cartes-rompe-mario-abdo-la-sorpresiva-eleccion-el-senado-n2947298.html>

Frente Guasu, por «animar» a la ciudadanía a participar en las protestas de marzo<sup>41</sup>.

El autoritarismo en el país no solamente se expresa en prácticas y discursos de los sectores gubernamentales o partidarios, sino que también se manifiesta en las actitudes ciudadanas. En esta línea, el estudio de opinión pública Latinobarómetro de 2021 muestra que Paraguay es el país con mayor nivel de preferencia de un gobierno autoritario en la región. Ante la afirmación: «En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático», las personas que están de acuerdo se constituyen en el 24% del total encuestado. En países vecinos, como Argentina, este grupo solo llega al 13%; en Brasil, al 11%; y en Bolivia, al 10%<sup>42</sup>.

## PERSPECTIVAS POLÍTICAS

Más allá de la importancia de otros temas, el punto persistente —y siempre resaltante— de la agenda política está constituido por las elecciones generales de 2023. El mapa político partidario en el territorio nacional, producto de las elecciones municipales, evidencia la hegemonía del Partido Colorado. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, existen fuertes divisiones internas con respecto a la conformación de la chapa presidencial para el 2023.

Por su parte, la alineación de las fuerzas opositoras sigue pendiente. En noviembre de 2021, anunció su candidatura el gobernador del departamento de Cordillera, Hugo Fleitas, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)<sup>43</sup>. También lo hizo el actual senador por la concertación Frente Guasu, Sixto Pereira, del Partido Tekojoja<sup>44</sup>.

Dado que la correlación de fuerzas entre la ANR y los partidos de la oposición es marcadamente asimétrica, la chance de estos últimos dependerá de las alianzas y en la selección de una figura que pueda capitalizar el hartazgo ciudadano —visible en redes sociales y movilizaciones— que todavía no logra traducirse en votos. En suma, aún faltan definiciones importantes para los comicios generales de 2023 en Paraguay.

---

41 «Oposición paraguaya acusa al Gobierno de criminalizar a referentes sociales», *SWI swissinfo.ch*, 15 de abril de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, [https://www.swissinfo.ch/spa/paraguay-gobierno\\_oposicion%C3%B3n-paraguaya-acusa-al-gobierno-de-criminalizar-a-referentes-sociales/46538344](https://www.swissinfo.ch/spa/paraguay-gobierno_oposicion%C3%B3n-paraguaya-acusa-al-gobierno-de-criminalizar-a-referentes-sociales/46538344)

42 Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021. Adiós a Macondo* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2021).

43 «Fleitas confirma candidatura y tiene desafío de unir al PLRA», *Última Hora*, 29 de octubre de 2021, acceso el 12 de noviembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/fleitas-confirma-candidatura-y-tiene-desafio-unir-al-plra-n2968939.html>

44 «Sixto Pereira es candidato a presidente de la república por Tekojoja», *E'á*, 13 de noviembre de 2021, acceso el 13 de noviembre de 2021, <http://ea.com.py/sixto-pereira-es-candidato-a-presidente-de-la-republica-por-tekojoja/>



ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA

# DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA. PROBLEMAS DE EMPLEO, INFLACIÓN Y AJUSTE FISCAL



Desde el 2019, el país sobrevive a la crisis climática y económica, profundizada por la crisis social generada por la pandemia del COVID-19. La política del Gobierno de enfrentar esta situación con un plan de emergencia sanitaria y otro de recuperación hasta diciembre de 2020 e inicios del 2021 fue insuficiente. En el primer semestre del presente año se agudizó la crisis sanitaria y social. La recuperación económica de los sectores agroexportadores en el contexto favorable de los precios internacionales para su oferta no es suficiente para el país en su conjunto. Tampoco, el aumento de la inversión pública en la infraestructura vial y de puentes en la que se insiste.

**Lila Molinier**

TAPÉ'A

## SOBREVIVIENDO A LA CRISIS

Desde 2019, Paraguay sobrevive a la crisis climática y económica, profundizada por la emergencia de la crisis social ligada con la pandemia del COVID-19. Por el lado de los efectos de esta pandemia en el primer semestre de 2021, la situación social y sanitaria empeoró, pues a medida que el movimiento económico se activaba, aumentaba el número de personas contagiadas, la presión sobre los servicios hospitalarios y los cuidados intensivos (UTI)<sup>1</sup>, y en junio se dieron los picos más elevados de muertes, de más de 100 por día. Esta tendencia se redujo desde julio, en el tercer trimestre, con el inicio y avance de la inmunización por vacunas<sup>2</sup>, y es la base de la recuperación socioeconómica que se busca lograr en el presente año.

Tanto los informes de los organismos nacionales como regionales destacan que, si bien el país registró una caída de la actividad económica durante el 2020, por efecto de la aplicación de la Ley de Emergencia Sanitaria, dicha caída fue la menos severa de América Latina, e inclusive la más baja entre los países de la región<sup>3</sup>.

Más allá de esas comparaciones favorables, que quizás estén más relacionadas con las diferencias en las proporciones, el país fue afectado en todos sus aspectos en 2020, de manera desigual, considerando las diferencias sociales, económicas y territoriales. Los problemas de la salud y la educación pública, del trabajo y la economía se agravaron en el presente año y rebasaron la capacidad de las instituciones públicas, en particular, los sistemas de servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y del Instituto de Previsión Social (IPS). Las tensiones sociales subieron de tono y la protesta social ejerció presión sobre el Gobierno y las políticas sociales.

El desabastecimiento de los hospitales públicos y de las previsionales, a nivel país, y en particular en la zona de Asunción y el departamento Central, recayó sus efectos sobre la capacidad económica de las familias afectadas por el COVID-19, que en la mayoría de los casos fue insuficiente, y generó situaciones desesperantes de pedidos de auxilio, donaciones, venta de bienes familiares y toma de créditos financieros, al igual que la situación enfrentada en los hospitales privados.

El elevado endeudamiento público asociado con el Plan de Emergencia Sanitaria, que previó 500 millones de dólares para fortalecer el sistema del MSPBS y del Hospital de Clínicas, ha tenido una baja ejecución a un año de

---

1 Santi Carneri y Daniel Politi, «Indignación en Paraguay: la corrupción y el aumento de casos de la COVID-19 generan protestas», *New York Times*, 11 de marzo de 2021, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.nytimes.com/es/2021/03/11/espanol/paraguay-protestas-coronavirus.html>

2 Reporte COVID-19, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html>

3 Informe Presidencial. República del Paraguay.

su creación, en relación con el fortalecimiento del sistema de salud pública proyectado.

En 2020, el MSPBS solo ejecutó un promedio del 68% de su presupuesto total vigente, diseñado para fortalecer el sistema de salud ante la pandemia. Incluso, la ejecución de la inversión física alcanzó solo el 26% y los bienes de consumo e insumos, que es el segundo ítem más importante después de las remuneraciones, el 47%. De hecho, la inversión física prevista en el presupuesto de gastos para ese año fue superior a 140% respecto del año anterior (2019), en concordancia con el objetivo de fortalecer la infraestructura y gestión hospitalaria pública frente al COVID-19, pero no se logró un nivel de ejecución consistente con dicho propósito<sup>4</sup>.

Por otro lado, en agosto, como todos los años, se repitieron los incendios en los campos rurales y forestales, tras las heladas y sequías de julio, causando considerables pérdidas en numerosos puntos del país pero, en particular, en los ecosistemas naturales y la economía de la zona norte de la región Oriental y del Chaco paraguayo<sup>5</sup>. La pregunta es si esta situación reiterativa es inevitable y, si no es así, cómo prevenirla y quiénes deben estar involucrados.

De hecho, la crisis climática, manifestada con fuerza desde 2019, se mantiene como un problema que no se quiere enfrentar, por lo que su gravedad no está realmente dimensionada, y la mitigación y aclimatación siguen pendientes, contradictoriamente a la situación país, donde la población rural representa el 37% del total, o más de 2.730.000 personas. Además, es en las zonas rurales donde el agronegocio exportador concentra la posesión y tenencia de la tierra, los recursos productivos, la producción y la acumulación de capital, dependientes en gran medida de la situación climática; pero, contrariamente a esa realidad, contribuye a la degradación ambiental en forma acelerada.

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SUS TENSIONES

El Plan de Recuperación Económica, esbozado y lanzado a fines de junio de 2020, fue estructurado y relanzado en octubre de 2020, con el objetivo de atenuar la caída estimada para ese año, e impulsar la recuperación y las bases de crecimiento para los próximos años<sup>6</sup>.

4 Ministerio de Hacienda, Boost. Base de datos, serie 2003-2020, [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)

5 «El fuego llega a campos ganaderos del país y aumenta la preocupación», *Última Hora*, 21 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/el-fuego-llega-campos-ganaderos-del-pais-y-aumenta-la-preocupacion-n2957227.html>. «Prosigue combate a incendios forestales», *Secretaría de Emergencia Nacional*, 23 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.sen.gov.py/index.php/noticias/prosigue-combate-incendios-forestales>

6 Ministerio de Hacienda, *Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay. Octubre - 2020*, 4, <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/detail?content-id=/repository/collaboration/sites/napuaPy/documents/Informe%20del%20Plan%20de%20Recuperacion%20Economic%202020.pdf>

Tiene tres pilares: i) más protección social; ii) más inversión y empleo y iii) más financiamiento para crecer. El financiamiento requerido es estimado en 2.314,9 millones de dólares.

Esos tres pilares están vinculados con una agenda de transformación de la gestión pública, con énfasis en la calidad del gasto público, como base para una recuperación sostenible y el crecimiento potencial de la economía paraguaya.

Las áreas priorizadas son: i) Salud; ii) Educación; iii) Transformaciones institucionales del Poder Ejecutivo, con nuevo marco para la función pública y el fortalecimiento del proceso de las compras públicas; iv) Cambio de la normativa de la banca pública y la creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones; v) Clima de negocios para la inversión privada y vi) Nueva institucionalidad fiscal.

El plan de recuperación + transformación —que se presenta como alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y al Plan Nacional de Desarrollo 2030— tiene una primera etapa, en la que se concentraría en la recuperación, a fines de 2020 y en los primeros meses de 2021, y que emplearía el monto del financiamiento estimado de 2.314,9 millones de dólares<sup>7</sup>.

En relación con las medidas de protección social dentro del marco del Plan, fue aprobada la Ley N.º 6680/2020<sup>8</sup>, que dispuso subsidios monetarios para Pytyvó 2.0 y un nuevo aporte del Estado al IPS, de 50 millones de dólares. El 80% de este aporte va para cubrir el Fondo de Enfermedad - Maternidad (Programa de Asistencia Médica General: contra los riesgos de enfermedad, maternidad) y el 20% para gastos de la Administración General.

Además, extrañamente, la ley autoriza al IPS a solicitar créditos al Banco Nacional de Fomento y a entidades financieras nacionales e internacionales, para acceder a recursos del crédito, en forma temporal, a fin de compensar la reducción de sus ingresos por cotizaciones obrero-patronales. Esta disposición es francamente irónica para una institución de seguridad social que tiene la caja de jubilaciones y pensiones más grande del país, y que, con sus depósitos a la vista y a plazo fijo, sostiene a la mayoría, si no, a todos los bancos comerciales del país. Es un hecho que el aumento de las necesidades financieras por la pandemia del COVID-19 no ha logrado cambiar la prohibición histórica y desnaturalizada de la ley orgánica del IPS, de que la caja institucional haga préstamos al programa de salud institucional. La administración del IPS —bipartita en los hechos, de consejeros empresariales y obreros— prefiere mirar para otro lado, una vez más.

7 *Ibidem*, 13.

8 «Que establece medidas en el marco de recuperación económica por los efectos causados por la pandemia COVID-19 o coronavirus, bajo el eje de protección social». Fue promulgada el 11 de diciembre de 2020.



También, la Ley N.º 6680/2020 autorizó la ampliación del presupuesto vigente en 17 millones de dólares, para ser distribuidos en partes iguales a todas las gobernaciones departamentales, para gastos de capital (80%), con compras preferentes a la industria nacional y el empleo de la mano de obra local, y gastos corrientes (20%)<sup>9</sup>.

Como fuente de financiamiento, la ley dispone la contratación de empréstitos por un monto de hasta 125 millones de dólares, en el marco del artículo 202, numeral 10) «aprobar o rechazar la contratación de empréstitos», de la Constitución Nacional, lo cual también es un marco extrañamente amplio para autorizar al Poder Ejecutivo a contratar préstamos y emitir bonos nacionales e internacionales hasta la totalidad o parte del monto establecido. El Ministerio de Hacienda es el encargado de los trámites requeridos para la obtención y el contrato de dichos recursos del crédito público, haciendo excepción de las disposiciones de la Ley N.º 1535/1999 «De Administración Financiera del Estado», salvo el requerimiento del Dictamen del Banco Central del Paraguay, que se precisa, debe darse en 48 horas tras la solicitud planteada (artículos 6 al 11).

El Plan de Recuperación Económica y esta Ley N.º 6680/2020 no fueron difundidos suficientemente en los términos aquí destacados, y que dan cuenta de la informalidad y la discrecionalidad con que se procedió por medio de una sola ley, no para ajustar la ejecución del presupuesto vigente como es debido en el contexto de la pandemia, sino para incorporar disposiciones financieras arbitrarias. Ante esta situación, no solo cabe que los recursos y los gastos corrientes y de inversión previstos para inicios de 2021, así como las modificaciones introducidas por esta ley, sean evaluados en relación con la eficacia de las acciones ejecutadas en dicho marco y de una política pública criteriosa, vinculada con los principios de justicia fiscal. Antes de eso, debe ser modificada o derogada dicha ley por los vicios que presenta como parte del marco legal de la administración financiera del Estado.

El 8 de septiembre de 2021, nueve meses después de la anterior, una nueva ley fue promulgada y entró en vigencia hasta diciembre próximo, la N.º 6809/2021 «Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus». Esta tiene por objeto autorizar al Poder Ejecutivo, hasta diciembre, a establecer los mecanismos pertinentes para utilizar los recursos disponibles en la ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación 2021 (PGN 2021) y los aprobados en las leyes especiales, para sostener las políticas sanitarias implementadas. Asimismo, según sus términos, busca implementar medidas transitorias de carácter indispensable para fomentar la consolidación económica y la contención social de los sectores más vulnerables.

9 En su ejecución en 2021, se han evidenciado y difundido por los medios de prensa serias irregularidades administrativas en las gobernaciones de los departamentos Central y Cordillera.

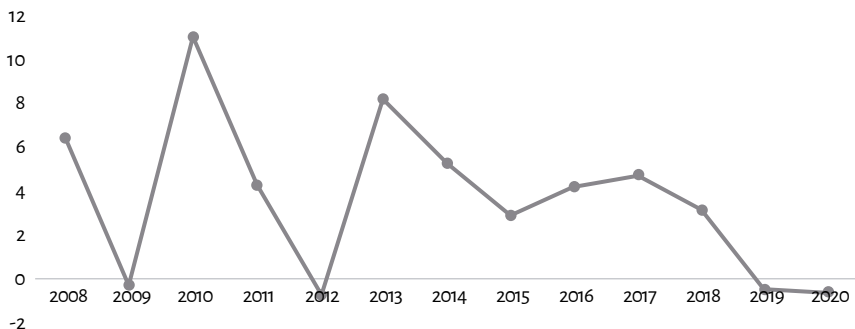
Elaborada y aprobada en el marco del proyecto de ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación 2022, refleja criterios técnicos de política pública en los que se orienta para conducir la etapa final de la ejecución presupuestaria del 2021. Sin duda, es de interés de la ciudadanía su revisión y discusión en relación con la protección de sus derechos económicos y sociales en general, frente al impacto de las acciones y omisiones que la pandemia del COVID-19 ha generado en la economía nacional y las finanzas públicas, en relación con las decisiones y los vicios de las políticas y el marco legal de referencia, así como su financiamiento. Su efecto arrastre en los próximos años puede ser crítico.

## LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LA PRÁCTICA

Según los pronósticos del Banco Central del Paraguay (BCP), para el presente año se espera un crecimiento del 4,5% tras la caída de la producción de bienes y servicios (Producto Interno Bruto - PIB) durante los dos últimos años, del -0,4% (2019) y -0,6% (2020) (gráfico 1).

Entre los sectores económicos que se estarían recuperando —a precios reales, sin inflación, según las estimaciones del BCP al término del primer semestre del año— se destacan: la construcción, la ganadería, la manufactura y los servicios. Mientras, el sector de la agricultura sigue en crisis, aunque con señales de recuperación en algunos sectores, y la electricidad, que aumentó su caída desde fines del año pasado, afectada por el estiaje de los ríos, el Paraná, en particular. Debido a la severidad de la bajante del río Paraná, la hidroeléctrica binacional Itaipú reducirá su producción 15%, en relación con el año anterior, dentro de una tendencia decreciente desde el 2017<sup>10</sup>.

**Gráfico 1. Paraguay. Tasas de crecimiento anual del PIB.  
Años 2008-2020**



Fuente: BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico.

<sup>10</sup> «Itaipú generará 15% menos de energía en este año», *Última Hora*, 23 de septiembre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/itaipu-generara-15-menos-energia-este-ano-n2962815.html>

En cuanto al comercio exterior, a fines de 2020 el valor total de las exportaciones de 8.518 millones de dólares se recuperó levemente (7%), a un nivel aproximado a la caída durante la crisis económica y climática de 2019 (-6%) y la perspectiva para fines del presente año es de crecimiento, favorecido por el mejoramiento de los precios internacionales de los principales productos de la oferta paraguaya<sup>11</sup>.

Para los granos de soja en bruto, primer rubro de exportación, el precio internacional en los puertos argentinos, su principal destino, varió en forma favorable, de un promedio de 343,45 dólares la tonelada (2019), a otro de 383,39 (2020) y de 539,30 dólares (2021). Igualmente, la exportación de la carne congelada obtuvo precios mejorados en sus principales destinos, como Brasil, Chile, Rusia e Israel. Asimismo, los precios a futuro de ambos productos están al alza<sup>12</sup>.

Al término del tercer trimestre, el valor total exportado superó en 29% al del mismo periodo de 2020. En el caso del grano de soja en bruto, el principal producto de exportación, el valor exportado a septiembre de 2021 es de 2.591 millones de dólares, superior en 42% al exportado en el mismo periodo de 2020. Considerando el conjunto de productos primarios agropecuarios no procesados industrialmente, en el que el grano de soja ocupa el 78% del valor total exportado, el aumento es del 40% frente al mismo periodo trimestral de 2020<sup>13</sup>.

En el caso de la carne bovina congelada, segundo producto de exportación, el valor total exportado, al final del tercer trimestre del presente año, es de 1.305 millones de dólares, superior en 61% al valor total exportado en el mismo periodo de 2020<sup>14</sup>. Tomando en cuenta el conjunto de productos de manufactura de origen agropecuario, que incluye a la carne bovina, los aceites vegetales, las harinas, las tortas y demás residuos, y varias decenas de otros productos agropecuarios procesados de menor peso en el total exportado, el aumento registrado de la exportación de dicho grupo es del 37%, frente al mismo periodo de 2020<sup>15</sup>.

Aquí cabe plantear que este contexto favorable de la coyuntura interanual para los principales rubros de exportación del país —la soja en grano y la carne bovina— ejerció presiones no solo sobre el mercado interno, sino también sobre el Congreso Nacional y la sociedad paraguaya, que es preciso analizar.

11 BCP, *Boletín Comercio Exterior al tercer trimestre 2021*, <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

14 «Exportaciones de carne generan divisas, pero golpean al bolsillo», *Última Hora*, 4 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/exportaciones-carne-generan-divisas-pero-golpean-al-bolsillo-n2959521.html>

15 *Ibidem* 11.

La recuperación de las exportaciones de la soja y la carne, y el mejoramiento de los precios internacionales a futuro son la justificación de los planes de expansión y de la búsqueda de legitimación y legalización de las tierras rurales usurpadas de la población indígena y campesina<sup>16</sup>.

Por el lado de las importaciones, sin incluir las orientadas al turismo de compra (que forma parte de la triangulación de las mercaderías de origen asiático, europeo, norteamericano hacia los vecinos regionales menos abiertos a las importaciones), la caída del valor total en 2020 (-19,3%) casi cuadruplica la del año anterior, 2019 (-5%)<sup>17</sup>, situación relacionada con las restricciones económicas en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, al cierre del tercer trimestre del presente año, se registra un aumento del valor total del 26% respecto del mismo periodo de 2020, mientras que, respecto de diciembre de dicho año, está muy cerca de igualarlo (-9% inferior)<sup>18</sup>, con lo cual se indica que las importaciones orientadas al mercado interno se están recuperando, a pesar de la dificultad del transporte y el sobre costo del flete, vinculados con el estiaje del río Paraguay.

El 2021 es el tercer año en que el transporte de las mercaderías por vía fluvial no puede desembarcar en el puerto de la ciudad de Asunción, por lo que deben hacerlo en el puerto de la ciudad de Pilar, a 190 km río abajo, y transbordarlas en transporte terrestre, para llegar hasta Asunción o al interior del país, lo cual encarece el transporte y toda la logística de las importaciones, así como de las exportaciones, incluyendo la navegación por el río Paraná, asociado con la zona de la producción sojera, al este, noreste y sureste de la región Oriental.

## LA OCUPACIÓN SE REDUJO Y AUMENTARON EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

En 2021, el número total de la fuerza de trabajo aumentó en el primer trimestre frente a fines del 2020, pero se redujo gradualmente en los dos siguientes años. Mientras que la ocupación zigzagueó. Al tercer trimestre del presente año, la ocupación suma un total de 3.475.000 personas, y un promedio de 67,2% de la fuerza de trabajo, favoreciendo más a los hombres que a las mujeres, con promedios de 79,4% y 54,4% de la fuerza de trabajo masculina y femenina, respectivamente (tabla 1). En las zonas rurales, el promedio general es más favorable (68,7%), pero aumenta la brecha de ocupación entre hombres y mujeres a favor de los primeros. En las urbanas, el promedio general baja a 65,7%, favoreciendo también más a los hombres que a las mujeres<sup>19</sup>.

16 Véanse los artículos de reforma agraria y derechos campesinos, así como el de desalojos forzosos en este informe.

17 *Ibidem* 11.

18 *Ibidem* 11.

19 Instituto Nacional de Estadística (INE). *Boletín trimestral de empleo EPHC 2do. Trimestre 2021*. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/eef4\\_Boletin%20Trimestral%20-%204to.%20Trim%202020.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/eef4_Boletin%20Trimestral%20-%204to.%20Trim%202020.pdf)

**Tabla 1. Fuerza de trabajo, ocupada, subocupada y desocupada. Año 2020 y tercer trimestre de 2021**

INDICADORES	CUARTO TRIMESTRE 2020	% PM	VARIACIÓN 2019-2020	% PM	TERCER TRIMESTRE 2021	% PM	VARIACIÓN 2020 TERCER TRIM. 2021	% PM
<b>Fuerza de trabajo */</b>	<b>3.720.942</b>	<b>72,4%</b>	<b>44.643</b>	<b>1,2%</b>	<b>3.718.022</b>	<b>71,4%</b>	<b>-2.920</b>	<b>-0,1%</b>
Hombre	2.138.022	84,7%	23.253	1,1%	2.159.667	84,0%	21.645	1,0%
Mujer	1.582.920	60,6%	21.390	1,4%	1.558.355	59,1%	-24.565	-1,6%
<b>Población ocupada **/</b>	<b>3.454.040</b>	<b>67,2%</b>	<b>-12.721</b>	<b>-0,4%</b>	<b>3.475.116</b>	<b>66,7%</b>	<b>21.076</b>	<b>0,6%</b>
Hombre	2.032.447	80,5%	4.405	0,2%	2.040.394	79,4%	7.947	0,4%
Mujer	1.421.593	54,4%	-17.126	-1,2%	1.434.722	54,4%	13.129	0,9%
<b>Población, subocupación - insufic. tiempo de trabajo **/</b>	<b>233.905</b>	<b>7,2%</b>	<b>17.841</b>	<b>8,3%</b>	<b>179.498</b>	<b>5,4%</b>	<b>-54.407</b>	<b>-23,3%</b>
Hombre	93.327	5,0%	-2.110	-1,2%	71.156	3,7%	-22.171	-23,8%
Mujer	140.578	10,0%	18.951	15,6%	108.342	7,7%	-32.236	-22,9%
<b>Población desocupada (desempleo abierto) **/</b>	<b>266.902</b>	<b>7,2%</b>	<b>57.364</b>	<b>27,4%</b>	<b>242.906</b>	<b>6,5%</b>	<b>-23.996</b>	<b>-9,0%</b>
Hombre	105.575	4,9%	18.848	21,7%	119.273	5,5%	13.698	13,0%
Mujer	161.327	10,2%	38.516	31,4%	123.633	7,9%	-0.2	-23,4%
<b>Población subocupada más desocupada</b>	<b>500.807</b>	<b>13,5%</b>			<b>422.404</b>	<b>11,9%</b>		<b>-15,7%</b>

\*/ Personas ocupadas y desocupadas que buscan trabajo. Se mide en relación con las personas en edad de trabajar, de 15 años y más.

\*\*/ Se compara y mide en relación con el total de la fuerza de trabajo.

Fuente: INE, EPHC. Cuarto trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021.

Dentro de la población ocupada, la subocupación visible<sup>20</sup> se redujo frente al último trimestre de 2020. En el tercer trimestre de 2021 afecta a 179.498 personas aproximadamente, o a un promedio de 5,4% de la población ocupada. Afecta a 108.342 mujeres y en menor medida a 71.156 hombres, equivalente a

20 Con jornadas de trabajo menores a 30 horas laborales por semana e ingresos menores al salario mínimo.

7,7% y 3,7%, de la ocupación femenina y masculina, respectivamente. En otros términos, el aumento de la ocupación fue a costa de su calidad, con trabajos de menos de 30 horas a la semana e ingresos menores al salario mínimo (tabla 1). En cuanto a su distribución por zonas, la subocupación afectó más a las zonas urbanas (7,9%) que a las rurales (5,4%), y a las mujeres (11%) frente a los hombres (5,4%)<sup>21</sup>, con lo cual se repite el patrón a nivel del total país.

En cuanto a la desocupación, en el tercer trimestre del presente año se redujo levemente, a 242.906 personas (6,5%) de la fuerza de trabajo, frente al 7,2 % del cuarto trimestre de 2020, afectando más a las mujeres (7,9%) que a los hombres (5,5%) y a las zonas urbanas que a las rurales, donde también se repite el efecto mayor en el grupo de mujeres<sup>22</sup>.

La suma total de personas subocupadas y desocupadas en el tercer trimestre de 2021 es de 422.404 personas que presentan dificultades de empleo e ingreso, o el 12% de la fuerza de trabajo. Estos niveles son más bajos que los alcanzados en el cuarto trimestre de 2020 (tabla 1). En las zonas rurales es un poco mayor que en las urbanas, y afecta al 13% de la fuerza de trabajo<sup>23</sup>.

Finalmente, cabe destacar que el efecto de la pandemia también se evidencia en el aumento de la ocupación informal, de personas trabajadoras sin aportar a la seguridad social de IPS y sin Registro Único de Contribuyente en el caso de los trabajadores independientes, que caracteriza a la débil estructura laboral del país. En 2020, la ocupación informal afectó al 65% de la ocupación y al 78% de los que perciben menos del salario mínimo mensual; a 7 de cada 10 mujeres; a casi 9 de cada 10 trabajadores de la construcción y de las y los trabajadores domésticos<sup>24</sup>. Y esta situación implica que el trabajo digno, aquel que permite a mujeres y hombres trabajadores generar ingresos dignos y condiciones materiales y calidad de vida dignas, sigue estando lejos de ser alcanzado en el Paraguay. La pandemia significó retrocesos en dicho camino.

## LA CRECIENTE INFLACIÓN Y EL AJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO

En junio, el índice general de precios al consumidor había registrado una variación interanual del 4,5%, y los dos factores externos determinantes del nivel precios internos —los derivados del petróleo y el tipo de cambio— ya estaban al alza. El Gobierno ajustó el salario mínimo legal (SML) para trabajadores del sector privado en 4,4% desde el 1 de julio, quedando fijado en 2.289.324 guaraníes mensuales, y el jornal mínimo diario en 88.051 guara-

---

21 *Ibidem* 19.

22 *Ibidem* 19.

23 *Ibidem* 19.

24 *Ibidem* 19.

nies. También ajustó los sueldos y jornales mínimos para las y los empleados y obreros escalafonados<sup>25</sup>.

El pequeño alivio que pudo haber generado el ajuste salarial para las personas trabajadoras y sus familias se fue perdiendo desde el mismo mes de julio con la creciente inflación. El índice de precios de los bienes alimenticios aumentó mensualmente en 1,9%, 2,1% y 2,6% entre julio y septiembre<sup>26</sup>.

En el caso de los combustibles, se dieron cuatro aumentos consecutivos. Con el último, en la segunda semana de octubre, el precio del gas doméstico llegó a G s. 1.200 por kilo y Gs. 600 por litro<sup>27</sup>. Mientras que todos los tipos de nafta y gasoil han subido hasta Gs. 1.800 por litro, con lo cual el Paraguay tiene actualmente el precio más alto para la nafta súper y el gasoil, comparado con la Argentina y el Brasil<sup>28</sup>, en un contexto de cierre y control de frontera, que no permite la búsqueda de alternativas de precios en las ciudades fronterizas vecinas, como es costumbre.

En el caso del pasaje del transporte colectivo entre Asunción y el área conurbana, el costo del boleto para los pasajeros no varió, porque se elevó el subsidio pagado por el Estado a las empresas de transporte, con el objetivo de contener el aumento. Los dos tipos de pasaje —en bus convencional, de Gs. 2.300 el boleto, y en bus con aire acondicionado, de Gs. 3.400— son complementados por un subsidio diferenciado que ha aumentado mensualmente, de marzo a junio y, por lo visto, seguirá creciendo con el nuevo incremento de las naftas y el gasoil.

El subsidio estatal para los buses convencionales ha variado, según ajustes mensuales, de Gs. 964 (marzo 2021) a Gs. 1.139 por boleto (junio 2021). Mientras que, para los buses con aire acondicionado, la variación mensual pasó de Gs. 888 (marzo) a Gs. 1.687 (junio)<sup>29</sup>. Es decir, en tres meses el subsidio estatal aumentó 18% y 90%, respectivamente. Considerando los cientos de miles de boletos mensuales subsidiados en cada caso, el sector transportista de pasajeros del conurbano de Asunción tiene capturados la política y los recursos públicos para un servicio de transporte de mala calidad. Otro tanto

25 Resolución N.º 887/2021, del 1 de julio de 2021, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, [https://www.mtess.gov.py/application/files/3316/2516/0476/Resolucion\\_MTESS\\_N\\_887.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/3316/2516/0476/Resolucion_MTESS_N_887.pdf). El nuevo monto del salario mínimo mensual para trabajadores del sector privado, con 18 y más años, y jornadas de trabajo diurnas de 8 horas de duración, es equivalente a 332 dólares, a un tipo de cambio libre, de 6.890 guaraníes por dólar, promedio estimado para septiembre.

26 BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico\_19\_octubre\_2021, Cuadro 53<sup>3</sup> Reservas Internacionales Netas, <https://www.bcp.gov.py/analisis-coyuntural-i360>.

27 «Semana de aumentos para el gas y el combustible», *Paraguay.com*, 11 de octubre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://m.paraguay.com/nacionales/semana-de-aumentos-para-el-gas-y-el-combustible-202254>

28 «Paraguay tiene el combustible más caro», *Última Hora*, 17 de octubre de 2021, acceso el 17 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/paraguay-tiene-el-combustible-mas-car0-n2966930.html>

29 «Pasaje sube hasta G. 5,087 y se trata de la tarifa más alta en la historia», *ABC Color*, 25 de agosto de 2021, acceso el 17 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/25/suben-el-pasaje-hasta-g-5087-y-los-colectivos-cobrar0n-mas-subsidio/>

sucede en el caso de los transportistas interurbanos, en relación con la Municipalidad de Asunción<sup>30</sup>, y no hay solución a este problema en el corto plazo.

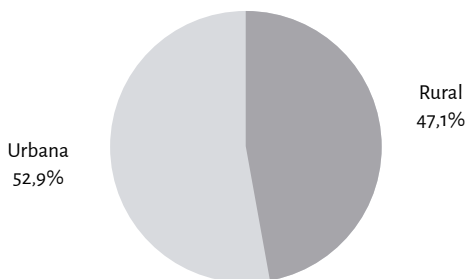
Durante el gobierno de Mario Abdo Benítez se ha perdido el tiempo —tras el desmantelamiento del proyecto del metrobús Asunción-San Lorenzo— para buscar soluciones a los problemas del transporte y del tráfico automotor en la zona más poblada del país, como Asunción y el departamento Central. Apenas este año, las gestiones en busca de la asistencia técnica y financiera del Gobierno de Corea del Sur muestran un avance para la construcción del tren eléctrico entre Asunción-Ypacaraí o tren de cercanías, en el trayecto utilizado por el tren a vapor inactivo hace más de dos décadas<sup>31</sup>.

Es muy llamativa la falta de proyectos factibles y viables desde el Estado, incluido el fracasado metrobús, para dar solución al transporte de pasajeros entre Asunción y el área conurbana, sobre todo, haciendo uso de la abundante energía eléctrica con que cuenta el país desde hace 35 años, en que se inició la operación comercial de la hidroeléctrica binacional Itaipú, Paraguay-Brasil, la mayor productora del mundo. Del proyecto del tren de cercanías han hablado varios gobiernos anteriores, pero no ha habido avances.

## LA POBREZA NO EXTREMA AUMENTÓ EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES

Tras la crisis de 2019 y en el contexto de la pandemia en 2020-2021, la pobreza siguió siendo más generalizada y profunda en las zonas rurales que en las urbanas, a pesar de las variaciones que presenta (gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribución de la población pobre, según área de residencia (%). Año 2020**



Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020.

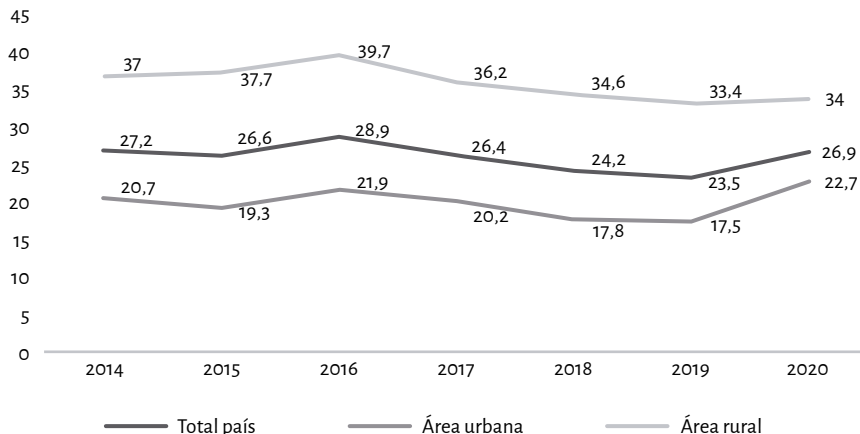
30 La crónica de los medios de prensa asuncenos difunde con frecuencia las condiciones difíciles en las que la masa de pasajeros viaja en los transportes colectivos, del conurbano de Asunción, y el abuso con el que manejan estos por parte del sector empresarial, a través de ómnibus «chatarra», las frecuencias reguladas y la aglomeración de los pasajeros en las horas pico, incluso durante la pandemia, y la escasez o falta de transporte público durante la noche.

31 «Equipo técnico y político de Corea vendrá al país para concretar acuerdo definitivo del Tren de Cercanías», *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/equipo-tecnico-y-politico-de-corea-vendra-al-pais-para-concretar-acuerdo-definitivo-del-tren-de-cercanias>



En relación con el 2019, en 2020 aumentaron la pobreza total a nivel país (al 26,9%), la de las zonas urbanas (al 22,7%) y la de las rurales (al 34%). En el caso de la pobreza urbana, se interrumpió la tendencia a la baja entre el 2017-2019 (gráfico 3).

**Gráfico 3. Evolución de la pobreza total, según área de residencia (%). Periodo 2014-2020**



Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2014-2016. INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2020. El total país no incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay.

Para entender la situación descrita, en primer lugar, hace falta comprender que la pobreza total mide el conjunto de población pobre no extrema y pobre extrema, sobre el total de la población por área (total país, zona urbana, zona rural). Cuando se expresa en porcentaje (%), indica la proporción que ocupa sobre el total por cada una de esas áreas, es decir, cuánto pesa o incide la cantidad de pobres extremos y no extremos —o la pobreza total— sobre el número total de la población por área.

En segundo lugar, hay que comprender quiénes son considerados pobres extremos y quiénes pobres no extremos. Pobres extremos son las personas y el grupo de población cuyos ingresos por hogar no alcanzan a cubrir el costo total mensual de la canasta de alimentos, según un listado de alimentos necesarios, indispensables, para la vida de las personas<sup>32</sup>. Los pobres no extremos son las personas y grupos cuyos ingresos mensuales por hogar alcanzan a cubrir el costo total mensual de la canasta básica de alimentos, más otros bienes no alimentarios y los servicios básicos (educación, salud, electricidad,

32 Este listado es elaborado en forma conjunta por las instituciones públicas responsables como son: el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y las comisiones formadas en forma específica con sectores interesados e involucrados, como los gremios de trabajadoras y trabajadores.

transporte). También aquí se tiene un listado de bienes y servicios necesarios, indispensables para las personas y su hogar.

Volviendo a los datos que nos muestran la realidad actual, por el lado de la **pobreza extrema**, la incidencia a nivel país y en la zona rural se redujo levemente, en relación con el 2019, recuperando la tendencia iniciada en 2017. A nivel país, llegó a su índice más bajo, de 3,9%, mientras que en la zona rural a 7,4%. En la zona urbana, en cambio, su incidencia se mantuvo igual que en 2019, en 1,8%, tras las variaciones del 1,6; 1,5 y 1,6% entre 2015 y 2018.

En cuanto a la **pobreza total**, que agrupa a los pobres no extremos y los pobres extremos, en 2020 aumentó más en las zonas urbanas que en las rurales, y a nivel país, en relación con 2019 (gráfico 3). A pesar de que estos niveles de población pobre siguen siendo elevados en relación con el total de la población por cada área, la pobreza total mantuvo un nivel más bajo, la tendencia a la baja iniciada en 2010-2011.

También aumentó la pobreza total en el caso de las mujeres, niños y niñas, los grupos de población más afectados por la pobreza total, después de la rural. En cuanto a las mujeres, el aumento hizo que la incidencia de la pobreza total llegue a un poco más del 27% en 2020. Asimismo, respecto a niños y niñas de 0 a 14 años, igualmente se registró un aumento de la pobreza total, para llegar a más del 35% sobre la población total de este grupo a nivel país, cambiando levemente la tendencia a la baja entre 2017-2019<sup>33</sup>.

Cabe esperar que esta situación de aumento de la pobreza total que afecta a niños y niñas en la primera infancia y la edad escolar básica se revierta en el corto plazo, considerando que forman parte, junto con la población rural, campesina e indígena, del objetivo de desarrollo sostenible (ODS 1) para poner fin a la pobreza en Paraguay al 2030<sup>34</sup>.

## LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN LOS SECTORES MÁS RICOS

Los ingresos laborales son el componente más importante de los ingresos de los hogares, según evidencia la estadística. En el caso de la población pobre y pobre extrema, su incidencia es menor que en el caso de las familias acomodadas y ricas. De ahí la importancia del aporte de los subsidios públicos a la población pobre (Tekoporã, Pensión alimentaria para personas adultas mayores, Abrazo, Pytyvõ, otros) para contener los niveles de pobreza extrema<sup>35</sup>.

33 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario - Paraguay 2021, Proporción de la población que vive bajo el umbral nacional de la pobreza, desglosada por edad y sexo, Periodo 2015-2020*, <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>

34 *Ibidem*.

35 Instituto Nacional de Estadística, *Pobreza monetaria y distribución de ingresos (EPHC 2020)* (cuadro 5), [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/8613\\_Presentaci%C3%B3n%20\\_pobreza%20monetaria\\_EPHC%202020.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/8613_Presentaci%C3%B3n%20_pobreza%20monetaria_EPHC%202020.pdf)

En relación con 2019, en el 2020 el ingreso total por persona en los hogares se redujo (-10,6%), también el ingreso laboral por persona (-11%) y el ingreso no laboral por persona (-11,9%). Esa reducción fue mayor en cuanto al ingreso laboral por persona (-14,5%) en el decil 2 (pobre extremo) y aún más (-16,1%), en el decil 3 (pobre no extremo)<sup>36</sup>.

Esta situación ocurre en el contexto de la estructura desigual del ingreso, resultado de la desigualdad de la estructura de la producción y del crecimiento económico, y que en el contexto de la pandemia se mantiene. El grupo del 10% más pobre tuvo acceso al 1,9% del ingreso total, mientras, en el otro extremo, el 10% más rico tuvo acceso al 33,8% del mismo total, es decir, casi 18 veces mayor. En su distribución por zona urbana y rural, no hay diferencia en ambos extremos.

La estructura desigual del ingreso no solo se evidencia en esos dos extremos, pues si agrupamos al 40% de la población pobre y el 20% del nivel medio, esta mayoría del 60% de la población tuvo acceso solo al 28,5% del total del ingreso, mientras el 40% más rico accedió al 71,5% del total<sup>37</sup>.

## EL GASTO PÚBLICO

En 2020, el gasto total ejecutado por la Administración Central aumentó 15,5%, casi el doble del 2019, por efecto de los aumentos en el gasto en cuatro rubros: prestaciones sociales (59%); intereses de la deuda pública (30%); uso de los bienes de consumo y servicios (11%), y aumento de las remuneraciones de los funcionarios (servicios personales), 6,6% (tabla 2).

En el caso de las prestaciones sociales, la partida que crece es la de asistencia social, de protección social no contributiva, y que está relacionada con la creación de nuevos programas transitorios para cubrir, mediante un subsidio monetario, las necesidades básicas de las personas trabajadoras, en empleos formales e informales, durante la cuarentena y hasta el tiempo establecido por el programa. Además, por el crecimiento regular de los programas tradicionales, como Tekoporã, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Abrazo.

La creación de los programas de protección social transitorios incluyó en 2020: Pytyvõ (subsidio monetario, de Gs. 500.000 para trabajadores y trabajadoras informales, hasta cuatro veces, pagados en forma bimensual); Pytyvõ 2.0 (trabajadores y trabajadoras informales con 18 años y más, por cuenta propia y de las mipymes), y Ñangareko (transferencia para asistencia alimentaria por una sola vez; lote de alimentos para habitantes del Chaco).

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem* (cuadro 6).

Además, se creó el Subsidio de Frontera (Pytyvõ de Frontera) para personas trabajadoras formales e informales de ciudades fronterizas con la Argentina, paralizadas por el cierre durante la pandemia del COVID-19. Los y las comerciantes, propietarios y trabajadores formales recibieron el 50% del salario mínimo legal, hasta cuatro veces, y los informales, 500.000 guaraníes, hasta dos veces. Es decir, el subsidio cubrió a estos trabajadores hasta cuatro y dos meses dentro de un periodo de cierre de la frontera argentina de 20 meses<sup>38</sup>.

En cuanto al gasto en el pago de intereses de la deuda pública, el aumento registrado del 30% se explica por el constante crecimiento de la deuda pública externa, principalmente desde 2014, en forma de bonos externos, con lo cual se reducen los espacios del gasto para las demás políticas públicas.

En el 2021, al mes de septiembre, comparado con el mismo periodo del año pasado, se destaca la reducción del gasto público total en -2,7% (tabla 2), que está asociado principalmente con la reducción del gasto en prestaciones sociales, por la discontinuidad de los programas transitorios de protección social relacionados con la paralización de las actividades económicas por la pandemia, salvo las excepciones mencionadas.

**Tabla 2. Gasto público ejecutado. Variación en %**

DESCRIPCIÓN	% DE VARIACIÓN	
	2019-2020	SEPT 2020-2021
<b>Gasto total ejecutado</b>	15,5%	(2,7%)
Remuneración a los empleados	6,6%	1,5%
Uso de bienes y servicios	10,9%	24,6%
Servicios no personales	-8,0%	14,9%
Bienes de consumo	29,4%	37,4%
Comisiones	54,3%	(33,5%)
Otros usos de bienes y servicios	4,9%	0,4%
Intereses	30,2%	18,2%
Externa	32,5%	14,0%
Interna	11,8%	75,8%
Donaciones	-3,4%	2,4%
Prestaciones sociales	58,8%	(31,0%)
Otros gastos	-2,6%	13,7
<b>Balance operativo neto</b>	<b>36,9%</b>	

Fuente: MH. MEFP, Serie anual y septiembre de 2021.

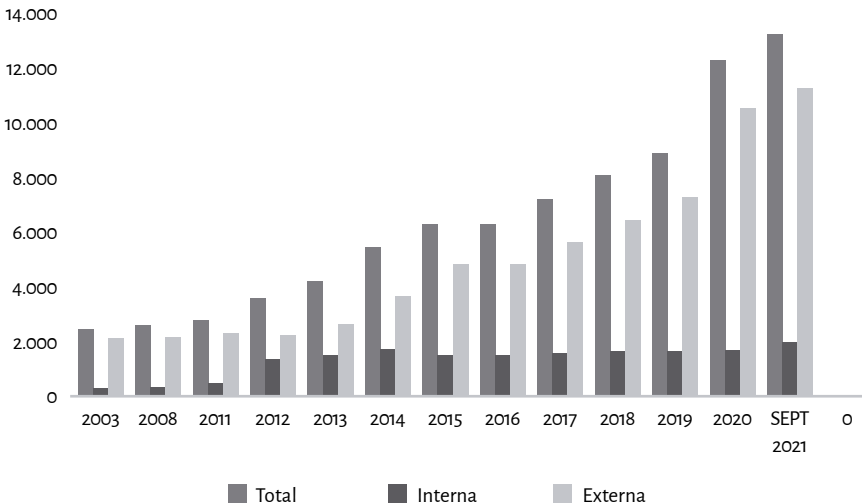
38 «MapaInversiones + Módulo Covid-19 Paraguay», *Rindiendo cuentas al pueblo paraguayo*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://rindiendocuentas.gov.py/covid/FichaCovid>

Asimismo, se destaca el crecimiento del pago de los intereses de la deuda pública interna en 75,8% respecto del mismo periodo del 2020, mientras que el aumento relacionado con los intereses de la deuda externa ha sido menor, del 14%, lo cual se explica porque los pagos de los intereses de la deuda externa en bonos son semestrales. La participación del pago de los intereses de la deuda pública en el total del gasto público fue del 5% (2020) y del 7% (2021).

## LA CRECIENTE DEUDA PÚBLICA ES INSOSTENIBLE

A septiembre del presente año, el saldo de la deuda pública total llegó a 13.203,2 millones de dólares, equivalente al 34,6% del PIB nacional. La deuda externa, de 11.260,9 millones de dólares, ocupa el 85,3% de este total, mientras la deuda interna, de 1.942,3 millones de dólares, el 14,7% restante. La deuda externa creció 7,5% en relación con diciembre de 2020, y desde el 2019 sigue superando el nivel de las Reservas Monetarias Internacionales (RMI), estimadas en 9.752,6 millones de dólares<sup>39</sup>. Ambas partidas de deudas crecieron al tercer trimestre en 7,4% y 12,6%, respectivamente, en relación con diciembre de 2020 (gráficos 4 y 5).

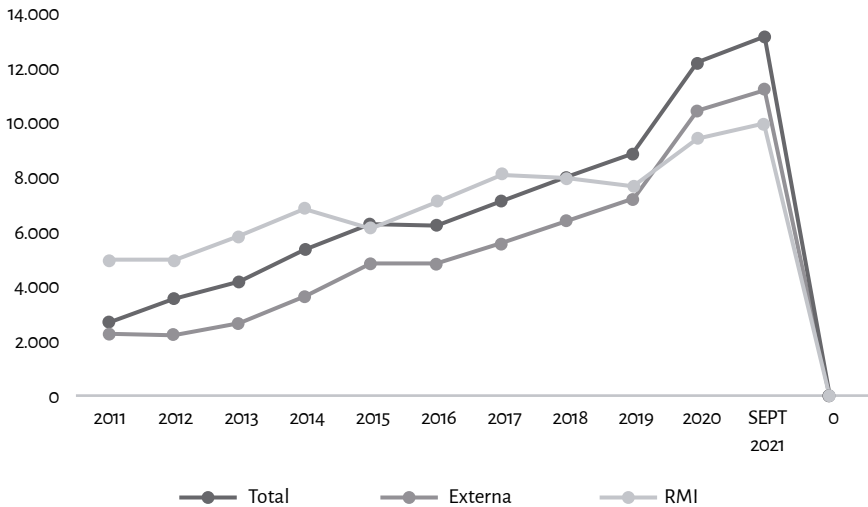
**Gráfico 4. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y su distribución en interna y externa (millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según MH/DEP Estadísticas de la deuda pública, serie 2003-2021.

39 BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico\_19\_octubre\_2021, Cuadro 53<sup>a</sup> Reservas Internacionales Netas, <https://www.bcp.gov.py/analisis-coyuntural-i360>

**Gráfico 5. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y de las RMI (millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según MH/DEP, Estadísticas de la deuda pública, serie 2003-2021.

El crecimiento de la deuda interna es llamativo, pues desde el 2015 tuvo pocas variaciones (gráfico 4). En 2021, su crecimiento inusual es producto de la colocación, por parte del Banco Central del Paraguay, de Bonos del Tesoro Público en la Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A. (BVPASA), a través de subastas mensuales ejecutadas entre enero a septiembre del presente año. En dicho lapso se ejecutaron 25 subastas, con una frecuencia de dos a tres por mes, y a septiembre lleva adjudicado un total de 1 billón 579 mil millones 124 millones de guaraníes<sup>40</sup>, equivalentes a 230 millones de dólares aproximadamente<sup>41</sup>.

En cuanto a su distribución según las áreas administrativas del Estado, la deuda pública de la Administración Central es la partida más importante. A septiembre aumentó a 11.783,5 millones de dólares en total, equivalente a 30,6% del PIB. El 88,8% del total corresponde a la deuda externa, de 10.466,1 millones de dólares (tabla 3).

La partida más importante está en forma de bonos externos, colocados en la Bolsa de Valores de Nueva York, por un monto total de 5.856 millones de

40 Ver en: Ministerio de Hacienda/Dirección de Política de Endeudamiento, Resultado\_de\_Subastas\_Octubre\_2006\_2021. Versión Hoja de Cálculo Excel.

41 Estimación nuestra, a un tipo de cambio promedio de 6.880 guaraníes por dólar.

dólares (49,7%), seguido en segundo lugar por los créditos externos con organismos de cooperación internacional (BID, CAF, BM, Fonplata, otros), y bilateral (JICA) por un monto total de 4.285 millones de dólares (36,04%).

La partida más pequeña, de 324,8 millones de dólares, corresponde al proyecto «llave en mano» financiado con el crédito bancario privado internacional.

La deuda interna de la Administración Central, en cambio, llegó a septiembre a 1.317,3 millones de dólares, que equivale al 3,4% del PIB anual, y los principales instrumentos de deuda son: los bonos internos, seguidos por el bono perpetuo con el BCP, el proyecto «llave en mano» y los bonos del Fondo de Garantía de Depósito (tabla 3).

La situación en cuanto a instrumentos de deuda y acreedores es la siguiente: i) un 36,4% está en forma de crédito externo con la cooperación internacional público; ii) otro 4,8% está como bono perpetuo público a favor del BCP; iii) otro 52% son bonos externos e internos colocados en el mercado financiero internacional y nacional, y dos proyectos «llave en mano» financiados con créditos bancarios, nacional e internacional.

**Tabla 3. Paraguay. Indicadores de la deuda pública total y por área de administración. Septiembre de 2021 (millones de dólares)**

<b>Saldo de la deuda pública total</b>	<b>13.310,3</b>	<b>En %</b>	<b>34,6% del PIB</b>
Servicio de la deuda pública total	1.192,8		
<b>1. Deuda pública - Administración Central</b>	<b>11.783,5</b>	<b>100%</b>	<b>30,6% del PIB</b>
<b>Saldo de la deuda externa</b>	<b>10.466,1</b>	<b>88,8%</b>	<b>27,2% del PIB</b>
Préstamos externos	4.285,0	36,4%	acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	5.856,4	49,7%	sector financiero internac. privado
Proyecto «llave en mano»	324,8	2,8%	sector privado externo
<b>Saldo de la deuda interna</b>	<b>1.317,3</b>	<b>11,2%</b>	<b>3,4% del PIB</b>
Bono perpetuo con el BCP	568,0	4,8%	BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	34,4	0,3%	público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros	669,1	5,7%	sector privado interno
Proyecto «llave en mano»	45,8	0,4%	sector privado interno
<b>Servicios pagados sobre la deuda pública - A. Central*/</b>	<b>461,6</b>	<b>100%</b>	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa	417,9	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	43,7	26,9%	Sobre bonos internos
<b>2. Deuda pública - Administración Descentralizada</b>	<b>1.526,8</b>	<b>100%</b>	<b>4,0 % del PIB</b>
<b>Saldo de la deuda externa</b>	<b>878,8</b>	<b>57,6%</b>	2,3 % del PIB
<b>Saldo de la deuda interna</b>	<b>648,0</b>	<b>42,4%</b>	1,7 % del PIB
Servicios pagados sobre la deuda externa	<b>32,0</b>		
Servicios pagados sobre la deuda interna **/	<b>31,2</b>		

\*/ Obligaciones para canje de deuda para naturaleza TFCK y Garantía sobre bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

\*\*/ Acreedores multilaterales y bilaterales.

Fuente: Ministerio de Hacienda/DEP. Estadísticas deuda pública, a septiembre de 2021.



Por otro lado, en enero de 2021 se inició la primera emisión de bonos para el refinanciamiento de la deuda externa en bonos, de dos series colocadas en la Bolsa de Valores de Nueva York, en 2013 y 2015, por 500 y 280 millones de dólares, con vencimiento previsto en 2023. El objetivo de este refinanciamiento (bicicleteo) es administrar gradualmente el pago de dicha deuda, a través de una nueva emisión que redistribuya y retrase la necesidad de desembolso de recursos para dicho pago en el corto plazo.

Se accedió a un refinanciamiento parcial y gradual, por medio de una nueva emisión de bonos para cubrir dicha operación llamada Administración de Pasivos y, además, para contar con nuevos recursos a fin de financiar gastos públicos. La nueva emisión fue de 825.585.000 dólares. Los gastos de la emisión son descontados del monto total (tabla 4).

**Tabla 4. Refinanciación y colocación de nuevos bonos en la Bolsa de Valores de Nueva York. Enero de 2021 (en millones de dólares)**

TOTAL EMISIÓN	825.858.000
Administración de pasivos	329.506.000
Financiamiento del PGN 2022	496.352.000
Gastos de emisión descontados	833.000
Transferidos	247.750.000
A transferir	247.780.000

Fuente: MH, Bonos externos en cifras al 30 de septiembre de 2021.

Este refinanciamiento de los Bonos del Tesoro en circulación, y la emisión de otros nuevos en enero, es la primera operación que se ejecuta en el marco de la nueva Ley N.º 6638, promulgada el 10 de noviembre de 2020, «Que modifica y amplía la Ley N.º 5097/2013 “Que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del Tesoro Público”, y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública»<sup>42</sup>.

La ciudadanía tiene que informarse de la situación de la deuda pública actual y de su uso, porque, de ser un recurso que permite adelantar la inversión necesaria y oportuna, la deuda puede convertirse en un factor que limite la capacidad de decisión y de inversión cuando se acumula, en niveles superiores a la capacidad de pago del país, como sucede actualmente. El pago de las

42 Véase el artículo de coyuntura económica del informe 2020. «Paraguay enfrenta las crisis con más deudas», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 40-42.

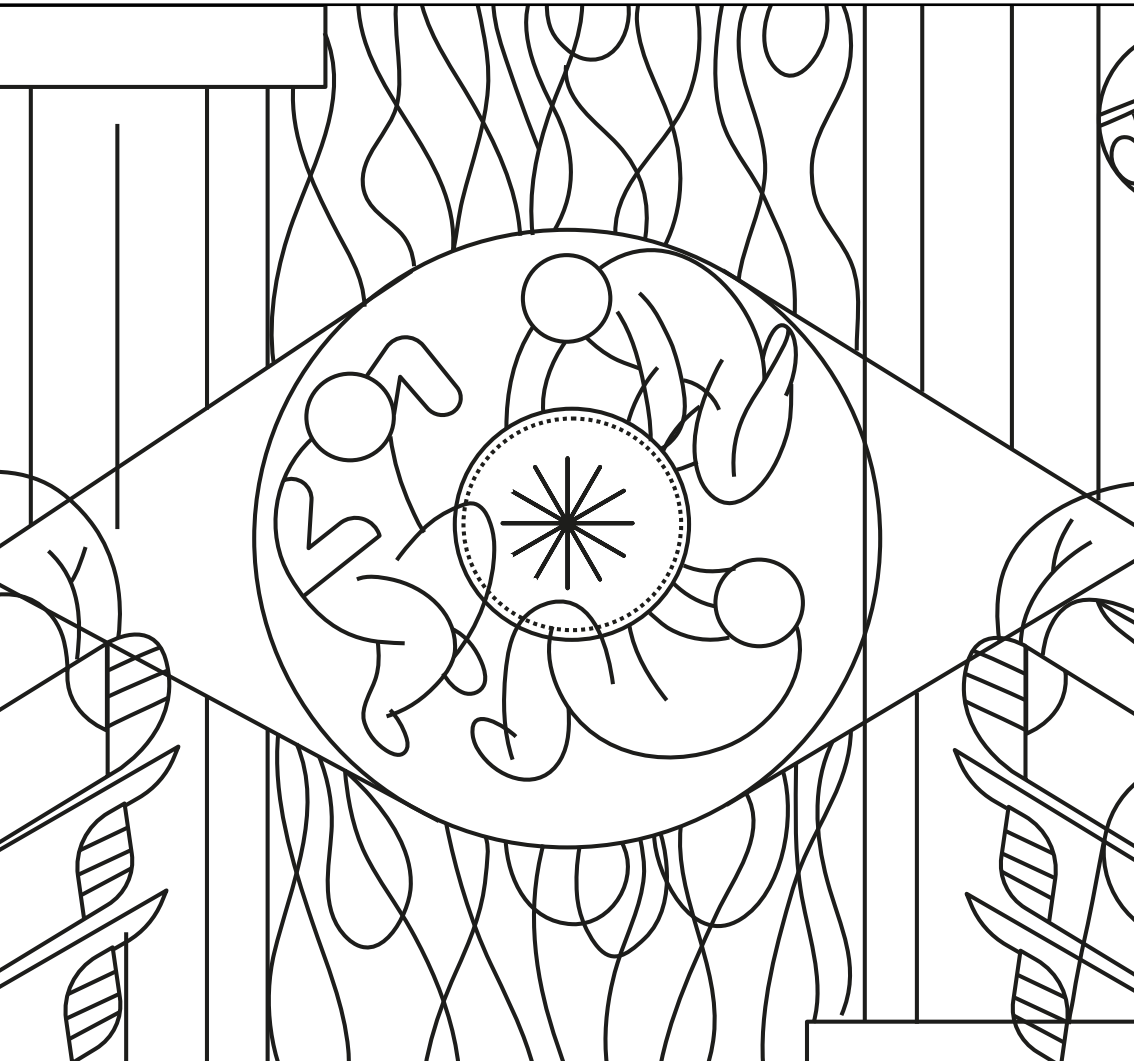
cuotas y los intereses de la deuda absorben cada vez mayores recursos del presupuesto, ampliando ese espacio fiscal frente a los de las políticas públicas, poniendo en peligro el acceso sostenible de la mayoría de la población a sus derechos humanos, asociados con dichas políticas.

Esta situación ya está presente, la estamos viviendo en el Paraguay. Desde el 2014, las deudas se pagan con deudas y hasta los aportes anuales a los organismos de cooperación internacional se pagan con deudas. Al mismo tiempo, los recortes de los presupuestos también han sido constantes y sistemáticos. La Ley de la Responsabilidad Fiscal (Ley N.º 5098/2013) obliga a mantener un déficit fiscal (ingresos-gastos del presupuesto) en 1,5%, que comprensiblemente el año pasado no se logró, y el resultado fue de un déficit de -6,2%.

Los cuantiosos recursos de deuda pública al que se accedió tan solo en 2020 y 2021 han acelerado el sobreendeudamiento. En este lapso, la deuda pública paraguaya aumentó en 5.162,3 millones de dólares, y el pago de los servicios de intereses y amortización en diciembre-enero puede aproximarse a los 1.500 millones de dólares anuales, lo cual es insostenible para las finanzas públicas en crisis.

CAPÍTULO 1

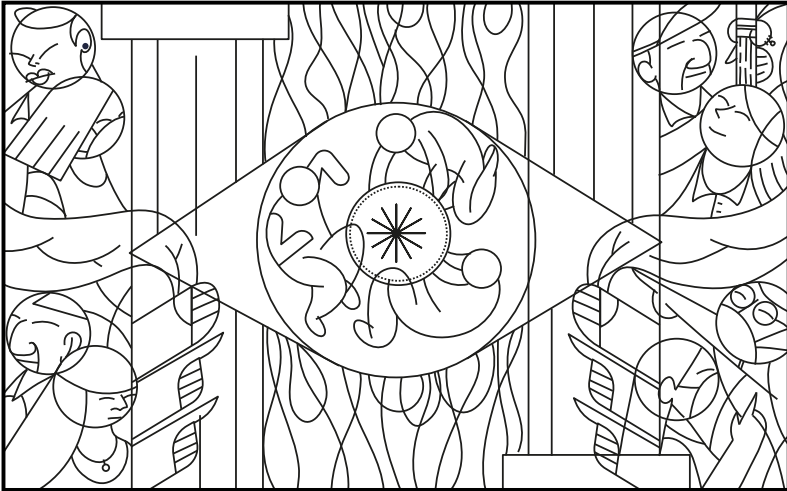
# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN





DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

# UN AÑO DE VIOLENCIA, EXCLUSIÓN Y DESALOJOS CONTRA COMUNIDADES INDÍGENAS



La tasa de mortalidad indígena causada por el COVID-19 fue tres veces mayor que en el resto de la población, lo que evidencia la desigual afectación de grupos vulnerables debido a una denegación estructural de derechos. Las comunidades indígenas se vieron también afectadas por desalojos violentos que pusieron en riesgo la vida de sus integrantes, en especial, mujeres, niños y niñas. Los magros avances, como por ejemplo el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, se ven desdibujados ante normas que aumentan las penas por hechos punibles y son utilizadas para criminalizar el reclamo de tierras.

**Palabras claves:** *indígenas, desalojo, territorio, pandemia, presupuesto.*

**Mario J. Barrios Cáceres**

TIERRAVIVA

El presente artículo narra la situación de derechos de las comunidades indígenas desde distintas dimensiones y presenta la situación de violencia que sufren, en especial, el gran número de violentos desalojos forzosos en el periodo del informe, pero también reflejada en graves denuncias de abusos y casamientos forzados por parte de pastores de Iglesias evangélicas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### FALTA DE PREVISIÓN PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA

Durante el 2021 se registraron nuevamente estados de emergencia debido a fenómenos climatológicos y los impactos del cambio climático global, que causaron inundaciones afectando a comunidades indígenas chaqueñas, provocando cortes de caminos, asilamientos y destrucción de huertas familiares<sup>1</sup>. Por otra parte, incendios forestales afectaron, entre otras áreas, al territorio sagrado del pueblo paĩ tavyterã, Jasuka Venda, Patrimonio Natural y Cultural del Paraguay y Territorio Indígena de Conservación<sup>2</sup>. Estos contextos siguen mereciendo la atención del Estado en el marco de sus obligaciones constitucionales para con los pueblos indígenas, ya que muchos de estos fenómenos climáticos se repiten de manera constante. Sin embargo, el Estado no cuenta con planes de emergencia y contención ante contextos completamente previsible.

### INDÍGENAS Y COVID-19

Desde el primer contagio confirmado en comunidades indígenas, al 30 de septiembre de 2021, se han registrado 75 fallecimientos de los 590 casos confirmados de COVID-19 en 147 comunidades indígenas. Del total de contagios, el 50,3% son mujeres y el 49,7% hombres<sup>3</sup>. La tasa de mortalidad entre la población indígena es 12,71%, mientras, a la misma fecha, la población no indígena del Paraguay registraba el 3,4%. Esto pone de relieve el impacto de esta enfermedad en las comunidades indígenas y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran al ser grupos más empobrecidos, con menos acceso a educación, salud, servicios básicos (agua potable y saneamiento),

1 «Comunidades indígenas piden asistencia tras inundaciones en el Chaco», *Última Hora*, 23 de enero de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/comunidades-indigenas-piden-asistencia-inundaciones-el-chaco-n2924229.html>

2 «#Paraguay #CIDH y @DESCA\_CIDH expresan...» [Tweet], CIDH – IACHR (@CIDH), 26 de agosto de 2021, <https://twitter.com/CIDH/status/1431018959252475905>

3 No se cuenta con información desagregada por sexo en cuanto a los fallecidos. Los departamentos más afectados han sido los de la región Occidental: Boquerón (184 casos), Presidente Hayes (67 casos) y Alto Paraguay (51 casos), mientras que en la región Occidental el número de contagios lo lideran los departamentos de Alto Paraná (114 casos), Central (41 casos) y Canindeyú (38 casos). «Población indígena rural y urbana con casos confirmados de COVID-19», Plataforma digital Tierras Indígenas, corte del 30 de septiembre de 2021, <https://experience.arcgis.com/experience/2a1e7ad30b3549d18b298f51f911b524>

alimentación adecuada, etc. y, en el caso de las mujeres, niños y niñas, agravada ante la estructura de discriminación por razones etarias y de género.

## **EL TERRITORIO INDÍGENA BAJO ATAQUE. AMENAZAS E INACCIÓN JUDICIAL**

Entre las dificultades que afrontan las comunidades indígenas en cuanto al goce del derecho a la tierra en condiciones dignas, se encuentra la falta de acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes, incluso conforme a parámetros básicos de sostenibilidad técnicos y legales, a los que hay que agregar la desatención, demora e inacción del Estado en el proceso de restitución, reparación, legalización y regularización de tierras y territorios indígenas. Por otra parte, las tierras aseguradas son, en su mayoría, de pequeñas superficies y en muchas ocasiones sobrepobladas, no reuniendo las condiciones para una economía diversificada que permita producción de autosustento y renta, recayendo en la venta de la mano de obra propia a bajo precio y sin condiciones de trabajo dignas y sostenibles. Esto genera, por un lado, escasez en la vida de dichas comunidades, no satisfaciendo la producción de rubros de autoconsumo y, por el otro, diversas afectaciones a sus prácticas culturales que se producen primordialmente por la carencia de territorio propio y los recursos naturales que ahí se encuentran, dada la estrecha relación existente entre ambos.

La titulación en pequeñas parcelas ha propiciado la fragmentación de los territorios tradicionales, teniendo como consecuencia, en muchos casos, la superposición entre el dominio ancestral y los títulos en manos de terceros privados y, como corolario, la falta de control efectivo por parte de las comunidades sobre su espacio territorial. A esto debemos añadir las dificultades que afrontan las comunidades debido a la ausencia de mecanismos adecuados y efectivos de restitución de parte de su territorio tradicional.

Además, obstáculos estructurales y prácticas como violaciones al principio de plazo razonable impiden la concreción de los derechos territoriales de los pueblos indígenas<sup>4</sup>, ya que la estructura política y económica del Paraguay se basa en un modelo agroexportador centrado en el monocultivo de soja, la actividad agrícola, forestal y ganadera, conectadas con la concentración de la tierra, el latifundio y el incumplimiento y la violación de leyes ambientales. Todo esto genera una profunda desigualdad, pobreza y extrema pobreza de gran parte de la población, incluyendo a los pueblos indígenas, con mayor impacto en las mujeres, niñas y niños de las comunidades.

4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en las tres sentencias de comunidades indígenas del Chaco la necesidad de implementar reformas legislativas y de políticas públicas para superar tales obstáculos y prácticas. A pesar de que las sentencias fueron dictadas entre 2005 y 2010, el Estado paraguayo aún se encuentra en mora con el cumplimiento de estos puntos resolutivos, habiendo sido reiteradamente señalado y emplazado tanto por la Corte IDH como por otros órganos de protección.

Los intereses de quienes promueven el avance del monocultivo de estos rubros han hecho que en los últimos años se den distintas manifestaciones de violencia que, actuando de manera simultánea, concurrente y asociada, ponen en vilo la estabilidad fáctica y la seguridad jurídica de los territorios indígenas. Las responsabilidades, tanto por acción u omisión por parte de los agentes del Estado, pueden identificarse en distintos aspectos tales como la inacción judicial respecto a amenazas y desalojos forzosos realizados por particulares, así como por la falta de previsión y ejecución de presupuesto destinado a la compra de tierras y la sanción de normativas que podrían afectar a comunidades indígenas en el marco de sus restituciones territoriales.

El marco de impunidad propiciado principalmente por la inacción judicial, así como también la ausencia de seguridad jurídica y la falta de regularización de la propiedad/posesión acarrearán como consecuencia violaciones contra la integridad física de miembros de comunidades indígenas.

Tal es el caso de la **comunidad Loma Piro'y del pueblo mbya guaraní**, en donde, luego de denunciar con anterioridad intentos de desalojo por parte de civiles armados<sup>5</sup>, ante la ausencia de agentes fiscales o de las fuerzas públicas, el 17 de marzo de 2021 resultaron heridos nueve indígenas, tras un brutal atropello por parte de civiles armados<sup>6</sup>, quienes agredieron incluso a mujeres y niños(as) y personas mayores, amenazándoles de muerte y quemando las casas y las pertenencias de 10 familias. Solo luego de un mes de transcurrido el hecho, y al tomar estado público, se imputó a los sindicatos como responsables de este desalojo violento y sin orden judicial<sup>7</sup>.

De igual manera, integrantes de la **comunidad Yvy Ku'i Jovái, del distrito de Vaquería**, en el departamento de Caaguazú, quienes cuentan con personería jurídica reconocida y ocupan su territorio tradicional por más de 60 años, fueron amenazados por un sojero quien emplazó a la comunidad, compuesta por 50 familias, por el plazo de 24 horas a que abandonen sus tierras, mientras exhibía un arma de fuego y amenazando con enviar una treintena de pistoleros<sup>8</sup>.

5 «Repudian inacción policial tras el ataque de civiles contra indígenas», *Última Hora*, 25 de diciembre de 2020, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/repudian-inaccion-policial-el-ataque-civiles-contra-indigenas-n2920106.html>

6 «Denuncian violento atropello a comunidad indígena de Caaguazú», *Última Hora*, 18 de marzo de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/denuncian-violento-atropello-comunidad-indigena-caaguazu-n2932212.html>

7 «Senador constató denuncias de ataque a comunidad indígena en Caaguazú», *Honorable Cámara de Senadores*, 23 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/7351-senador-constato-denuncias-de-ataque-a-comunidad-indigena-en-caaguazu-2020-12-23-13-10-38> y en «Comisión interviene ante denuncias de ataques a comunidades indígenas», *Honorable Cámara de Senadores*, 23 de marzo de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/7549-comision-interviene-ante-denuncias-de-ataques-a-comunidades-indigenas-2021-03-23-12-28-22>

8 «[1] Esta es la manera que los pueblos...» [Tweet], Miguel K. Rodríguez [@miguelkenchor], 25 de marzo de 2021, <https://twitter.com/miguelkenchor/status/1375164525809434630>



Por otra parte, persisten los conflictos en las comunidades **gom de Cerrito**, debido a posiciones divergentes en torno a la plantación de eucaliptos en el marco de un proyecto de la Fundación Paraguaya. El Estado no ha implementado cabalmente los procedimientos de consulta y participación y no ha contribuido a la resolución del problema<sup>9</sup>.

## NORMATIVA CONTRA INVASIONES

La sanción y pronta promulgación de la Ley N.º 6830/2021 que modifica el artículo 142 del Código Penal y su modificatoria, Ley N.º 3440/2008, ha elevado las condenas por invasiones a inmuebles, endureciendo las penas al establecer que quien «individualmente o en concierto con otras personas ingresara con violencia o clandestinidad a un inmueble ajeno será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años». En el caso de que la persona ocupe una propiedad privada para «instalarse» u «ocasionando daño patrimonial a los bienes existentes en el inmueble ajeno», la pena de cárcel asciende hasta los diez años. Si bien desde sectores conservadores se afirma que la norma beneficiará tanto a indígenas como a no indígenas, su entrada en vigencia afectará negativa y exponencialmente a las comunidades indígenas, puesto que, en la coyuntura antes expuesta, sojeros y ganaderos la invocarán en detrimento de los reclamos de restitución o ampliación de tierras.

## PROYECTOS DE LEY

El 26 de agosto de 2021, se dio entrada a un proyecto de ley que busca la reglamentación del artículo 64 de la Constitución sobre el derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y su protección, así como la prohibición de remoción o traslado de su hábitat sin su expreso consentimiento y la sanción de la violación del derecho territorial de los pueblos indígenas<sup>10</sup>.

Asimismo, se llevó a cabo una audiencia pública virtual para debatir el alcance del proyecto de ley «De suspensión de desalojos colectivos rurales o

9 «Lideresa indígena denuncia amenaza de muerte debido a conflicto territorial en Benjamín Aceval», *ABC Color*, 17 de abril de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/17/lideresa-indigena-denuncia-amenaza-de-muerte-debido-a-conflicto-territorial-en-benjamin-aceval/>

10 El proyecto de ley prevé la sanción con una pena privativa de libertad de seis (6) a diez (10) años. Toda persona ajena a una comunidad indígena que adquiera o alquile o explote tierras investidas con el carácter de propiedad comunitaria perteneciente a una comunidad indígena o una propiedad destinada a una comunidad indígena; estableciendo así también la misma pena para toda persona que ejecute por sí o por interpósita persona un desplazamiento forzoso o desalojo contra una comunidad indígena que se encuentre asentada en tierras de propiedad comunitaria o esté ocupando un inmueble propiedad del Instituto Paraguayo del Indígena o una propiedad destinada para una comunidad indígena o tierras que son de posesión actual o tradicional indígena. El proyecto fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, Legislación y Codificación, Justicia y Trabajo, y Pueblos Indígenas, contando con dictamen favorable de esta última. «Ficha Técnica del Expediente», *SILPY - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124206>

urbanos ante la pandemia», que fuera presentado por la Codehupy y otras asociaciones civiles<sup>11</sup>.

## **PRESUPUESTO PÚBLICO PARA PUEBLOS INDÍGENAS, EN RETROCESO**

El 26 de octubre de 2020, la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna<sup>12</sup> presentó a los legisladores su propuesta de «Presupuesto Digno para los Pueblos Indígenas». Desde el inicio de la pandemia, el impacto negativo del COVID-19 en la economía nacional motivó la solicitud de un recorte presupuestario por parte el Ministerio de Hacienda respecto a las instituciones públicas. Como años anteriores, el Presupuesto General de la Nación (PGN) ha priorizado intereses ligados al agronegocio y a los sectores de la economía extractivista. Así, a finales del 2020 —en plena pandemia—, el Poder Ejecutivo, vía Ministerio de Hacienda, planteaba recortar el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) con -3,20% y el del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) con -7,62%.

Finalmente, existieron modificaciones en cuanto a salud, pero se destacan las variaciones negativas (incluyendo modificaciones durante el ejercicio 2021, con fondo de emergencia). En cuanto a entes rectores de políticas, los recortes fueron: 8,44% del 2020 al 2021 en el caso del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); 1% para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); 1,6% para el Instituto de Previsión Social (IPS); y 4,5% para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Esos recortes significaron inacción frente a las desigualdades que se agrandaron abismalmente durante la pandemia.

En tal sentido, el insignificante presupuesto del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) sostiene apenas la burocracia institucional y lleva adelante algunos programas puntuales de asistencia, por lo que ha sido a todas luces insuficiente para promover condiciones mínimas de bienestar y dignidad para los pueblos indígenas. La problemática de la tierra y el territorio para los campesinos e indígenas directamente no está proyectada atender, como ya viene sucediendo desde el gobierno anterior, con la disminución del presupuesto del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

11 «En audiencia pública debaten suspender los desalojos mientras dure la pandemia», *Honorable Cámara de Senadores*, 6 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/8317-en-audiencia-publica-debaten-suspender-los-desalojos-mientras-dure-la-pandemia-2021-08-06-17-09-45>

12 Integrada por: Asociación de Comunidades Mbya Guaraní Ñoguerõ Pavéi, Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY), Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), Clan Kuchingi Mairekoty, Coordinadora Indígena de Comunidades y Núcleos Urbanos (CICNU), Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI), Organización Nacional del Pueblo Guaraní (OPG), Organización Nacional de Mujeres Guaraní del Paraguay - Kuña Guaraní Aty, Organización Kuña Guaraní, Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), Red de Veeduría Social Juvenil Indígena, Coordinación de Líderes Urbanos, Unión Juvenil Indígena del Paraguay (UJIP), Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (UCINY).

(Indert) en -25,84% y del Indi en -16,38%. En términos comparativos: «si ya el presupuesto del Indi venía siendo exiguo, el anteproyecto del PGN para el 2021 planteaba una disminución del -16,38%, de 66.986.393.634 guaraníes en 2020 se plantea reducir a 56.011.459.057 guaraníes para 2021, esto es 10.974.934.577 guaraníes menos que lo presupuestado para 2020»<sup>13</sup>. Finalmente, se terminó aprobando un presupuesto de Gs. 65.406.898.414, el cual, a septiembre de 2021, tenía una ejecución del 46%; en lo que se destaca, por ejemplo, como punto negativo, la disminución en un 70% del monto para la adquisición de tierras. Cabe resaltar que el proyecto del Ministerio de Hacienda contempla un incremento de 2,91% para el año 2022, estableciéndolo en la suma de Gs. 67.310.284.412.

## SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El 12 de octubre de 2021, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas notificó su decisión de condenar al Estado paraguayo por violación de los derechos contenidos en los artículos 17, 27 y 2, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en perjuicio de miembros de la comunidad indígena Campo Agua'ë, del pueblo ava guaraní, cuyo hábitat fue seriamente afectado por la contaminación de sus cursos hídricos y la destrucción de cultivos y muerte de animales, a causa de las fumigaciones realizadas, incumpliendo normas ambientales, como las que establecen medidas de mitigación del impacto ambiental, como barreras y franjas de protección<sup>14</sup>. En los alegatos de la comunidad afectada se lee:

al no haber las empresas cumplido con la normativa ambiental, al no haber el Estado parte cumplido con su deber de proteger, y al no haber sido la comunidad consultada en relación con las actividades que impactan negativamente en su territorio, las fumigaciones violan los derechos de los integrantes de la comunidad reconocidos en los artículos 17 y 27 del Pacto (párr. 3.3).

En su examen del artículo 17, el Comité tuvo en consideración que, en el caso de los pueblos indígenas, «las nociones de domicilio y de vida privada deben ser comprendidas dentro de la especial relación que mantienen con sus territorios» (párrafo 8.2) y que este no se limita solamente a la abstención a las injerencias arbitrarias sobre estas, sino que «implica la obligación de adoptar medidas positivas necesarias para el respeto efectivo de este derecho frente a injerencias que provengan tanto de autoridades estatales como de personas físicas o jurídicas» (párrafo 8.3). El Comité concluyó que el Estado

13 Datos de la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna. *Presupuesto digno para los Pueblos Indígenas: Campaña para el reconocimiento y conquista de un presupuesto público para la restitución de derechos y desarrollo de las comunidades de los pueblos indígenas del Paraguay.*

14 Comité de Derechos Humanos, *Oliveira Pereira et al. c. Paraguay (Comunicación N.º 2.552/2015)* (Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015, 12 de octubre de 2021).

no ejerció controles adecuados sobre actividades ilegales contaminantes y que estas tuvieron repercusiones directas sobre el derecho a la vida privada y familiar y el domicilio.

Respecto a la violación del artículo 27, y en consonancia a lo expresado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité recordó que:

la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica, siendo su relación con la tierra un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras, es decir, un requisito previo para prevenir su extinción como pueblo (párr. 8.6).

Y concluyó que:

el artículo 27, interpretado a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagra el derecho inalienable de los pueblos indígenas a gozar de los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han utilizado para su subsistencia alimentaria e identidad cultural (párr. 8.6).

Entre las medidas establecidas por el Comité al Estado se encuentran: investigar efectiva y exhaustivamente los hechos, manteniendo a la comunidad informada del curso del procedimiento; proseguir con los procesos penales y administrativos en contra de los responsables y, en caso de establecerse su responsabilidad, imponer las sanciones correspondientes; reparar integralmente a las víctimas del caso por el daño sufrido, lo que incluye una indemnización adecuada y el reembolso de los costos legales; tomar todas las medidas que sean necesarias para reparar la degradación ambiental, en estrecha consulta con la comunidad; aplicar todas las medidas para evitar que las violaciones sufridas por la comunidad de Campo Agua'ë se repitan en el futuro; la publicación de la decisión en un diario de gran circulación y darle amplia difusión en lengua guaraní y en el departamento de Canindeyú; y, por último, la presentación del primer informe sobre el cumplimiento de las medidas citadas en 180 días.

El 5 de mayo de 2021, el Estado ya había sido examinado en el marco del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>15</sup>. Del total de la extensa serie de recomendaciones, el Paraguay recibió una docena de ellas en materia indígena (tierra, participación, atención sanitaria, fortalecimiento del Indi, entre otras), habiéndolas aceptado todas.

<sup>15</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay. A/HRC/48/9*, <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el 14 de julio de 2021, finalizaron los trámites de inscripción de 7.701 hectáreas ubicadas en el distrito de Irala Fernández, departamento de Presidente Hayes, que fueron adquiridas por el Estado y tituladas a nombre de la comunidad Xákmok Kásek, del pueblo sanapaná<sup>16</sup>. La legalización y titulación de las tierras a nombre de la comunidad constituyen un cumplimiento parcial de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia dictada por el tribunal interamericano en el año 2010, restando aún 2.999 hectáreas.

## PLAN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS

Producto de un proceso iniciado en el año 2015, el presente año se aprobó el Plan Nacional de Pueblos Indígenas<sup>17</sup>. El mismo cuenta con cuatro áreas estratégicas: el fortalecimiento de las formas de ser indígena y de sus cosmovisiones; la garantía de derechos; el acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y, finalmente, los grupos de especial atención, que son mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, adultos(as) mayores, indígenas en aislamiento voluntario, en zonas urbanas y transfronterizas. Respecto a las mujeres, se priorizan su participación en espacios comunitarios, locales y nacionales; el fortalecimiento de mecanismos de género del Estado; la promoción de emprendimientos económicos; la protección frente a la violencia; y la atención de la salud, entre otros aspectos. Igualmente, el Plan cuenta con dos ejes transversales: la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, así como la gestión gubernamental culturalmente apropiada. Se debe destacar que es de vital importancia que se prioricen los recursos necesarios para que el Plan se pueda desarrollar y no se convierta en un documento del que simplemente se eche mano a la hora de responder ante órganos de supervisión internacional en materia de derechos humanos.

## AVA GUARANÍ CONTRATADOS EN ITAIPÚ

La incorporación de cinco jóvenes del pueblo ava guaraní en calidad de aprendices en la Itaipú Binacional en el marco del proyecto «Guaraní Sustentable», que pretende mejorar las condiciones de vida y fortalecer a las comunidades indígenas que habitan alrededor del embalse de la represa, ha sido promocionada como «histórica», al tiempo que fue resaltada como «el inicio de un

16 «Otro avance en la restitución territorial a Xákmok Kásek», *Tierraviva*, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.tierraviva.org.py/otro-avance-en-la-restitucion-territorial-a-xakmok-kasek/>

17 Instituto Paraguayo del Indígena, *Plan Nacional de Pueblos Indígenas*, [https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan\\_Nacional\\_Pueblos\\_Indigenas\\_-\\_version\\_digital.pdf](https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf)

proceso irreversible de inclusión y de reivindicación»<sup>18</sup> para los pueblos indígenas. Este tipo de acciones reviste un carácter altamente performativo por parte de las autoridades y queda relegado a lo meramente simbólico, contrastando notablemente con el balance negativo de violencia, exclusión y desalojos que afectaron notablemente este año a los ava guaraní. Este doble discurso queda en evidencia, si se considera —entre otras cosas— que esta entidad prosigue con la acción judicial para desalojar a la comunidad Tekoha Sauce de sus tierras tradicionales<sup>19</sup>.

## ACTORES EMERGENTES Y VISIBILIDAD

Desde el 2020, la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna, conformada por 18 organizaciones indígenas de la región Oriental y el Chaco, viene abogando por temáticas tales como tierra y territorio, educación, salud y desarrollo integral para sus comunidades. Esta Articulación ha presentado una propuesta de presupuesto al Congreso Nacional y, a partir de sus acciones, ha posibilitado que el Indí no sufra los recortes planteados inicialmente por el Ejecutivo. Nuevamente, en el 2021, han presentado propuestas a los poderes del Estado y han realizado una marcha por Asunción con alrededor de 2.500 personas. Estas iniciativas han ejercido presión, al punto de instalar una mesa de trabajo que deberá ser monitoreada dentro de seis meses.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### DESALOJOS FORZOSOS Y ATROPELLOS

Los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, tales como mujeres, niños(as), jóvenes y personas adultas mayores, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. El Estado tiene la obligación de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

Sin embargo, a mediados del 2021, en un lapso de poco menos de dos meses, se llevaron a cabo siete desalojos forzosos en perjuicio de indígenas. En efecto, solamente entre el 13 de mayo y el 11 de julio del presente año, casi quinientas familias fueron expulsadas con violencia de su territorio. Estos

18 «Aprendices ava guaraní de Itaipú anhelan contribuir al desarrollo de sus comunidades», *Itaipú Binacional*, 15 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/aprendices-ava-guarani-de-itaipu-anhelan-contribuir-al-desarrollo-de-sus-comu> y en «Jóvenes indígenas ava guaraní se incorporan a la fuerza laboral de Itaipú como aprendices», *Itaipú Binacional*, 11 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/jovenes-indigenas-ava-guarani-se-incorporan-la-fuerza-laboral-de-itaipu-como>

19 «Paraguay: Comunidad indígena en peligro de desalojo», *Amnistía Internacional*, 2 de julio de 2019, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr45/0614/2019/es/>

violentos desalojos, que tomaron estado público, merecieron la preocupación internacional de organizaciones como Survival International<sup>20</sup>.

**CERRITO.** El 13 de mayo de 2021, la comunidad Cerrito —conformada por 85 familias—, del distrito de Minga Porá (departamento de Alto Paraná), asentada en sus tierras ancestrales reclamando su legalización, con oraciones y cantos religiosos resistían el avasallamiento de la fuerza pública que, con un despliegue de más de 70 patrulleras y decenas de policías, violentaron a familias indígenas, entre ellas a niñas, niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad, quienes fueron afectadas por los gases lanzados para dispersarlas de su lugar de refugio y oración<sup>21</sup>. Los ava guaraní paraense han sido desplazados involuntariamente por la construcción de la hidroeléctrica Itaipú Binacional, sin reconocimiento de su preexistencia en el territorio afectado por la inundación del embalse de la represa; sin indemnización alguna por parte de la binacional —salvo dos tierras insuficientes para el reasentamiento de las más de 600 familias desplazadas— y negándose incluso a reconocer otros reclamos, como el de la comunidad Tekoha Sauce.

**YVY PORÁ.** El 1 de junio desalojaron a decenas de familias de la comunidad Yvy Porã, del pueblo ava guaraní, ubicada en el distrito de Santa Rosa del Aguaray (departamento de San Pedro). Luego de sufrir el desalojo forzoso, las familias se ubicaron al costado de la ruta con sus pertenencias<sup>22</sup>.

**ACARAYMÍ.** La comunidad Acaraymí, del pueblo ava guaraní, ubicada en el distrito de Hernandarias (departamento de Alto Paraná), compuesta de 150 familias, sufrió un violento desalojo forzoso el 9 de junio de 2021, dejando un saldo de varias personas heridas. Se trata de una propiedad ancestral con una extensión de 2.700 hectáreas, de las cuales la comunidad indígena solo accede a 1.123.

**KA'A POTY 1<sup>23</sup>**. La comunidad está ubicada en el departamento de Alto Paraná, y ha sufrido un desalojo forzoso de modo violento por parte de una gran dotación policial el 16 de junio de 2021. El personal de seguridad actuó con mucha brutalidad y prepotencia, destruyendo totalmente el templo de la comunidad, una escuela indígena reconocida por el Ministerio de Educación y Ciencias y las chozas en las que vivían las familias. De esta manera, unas 30 familias pertenecientes al pueblo ava guaraní, incluyendo a

20 «Ayer, indígena avá #guaraní de la comunidad Tekoha Ka'avusu...» [Tweet], *Survival International* - en español [@survivalesp], 9 de julio de 2021, <https://twitter.com/survivalesp/status/1413510665805852683>

21 «La FAPI repudia el violento desalojo contra la comunidad indígena Cerrito, de Alto Paraná», comunicado de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), acceso el 15 de octubre de 2021, <https://fapi.org.py/la-fapi-repudia-el-violento-desalojo-contr-la-comunidad-indigena-cerrito-de-alto-parana/>

22 «Piden condena ante violentos desalojos de comunidades indígenas», *Honorable Cámara de Senadores*, 14 de julio de 2021, acceso el 16 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/8165-piden-condena-ante-violentos-desalojos-de-comunidades-indigenas-2021-07-14-16-31-21>

23 En noviembre fue nuevamente desalojada, luego de haber reingresado a sus tierras en octubre.

niñas, niños y personas adultas mayores, fueron expulsadas de sus tierras de modo irregular<sup>24</sup>.

**CRISTO REY.** El 7 de julio desalojaron a 100 familias del pueblo ava guaraní de la comunidad Cristo Rey, del municipio de Yvyrarovaná en Canindeyú.

**TEKOHA KA'AVUSU.** El 8 de julio de 2021, la comunidad Tekoha Ka'avusu, ubicada en Itakyry (departamento de Alto Paraná), ha sido violentamente desalojada a tiros de balines de sus tierras ancestrales<sup>25</sup>.

## **GRAVES DENUNCIAS DE ABUSOS Y MATRIMONIOS FORZADOS**

Otro de los graves hechos denunciados el presente año involucran a pastores de Iglesias evangélicas. Según lo formulado por líderes y lideresas del pueblo pa'i tavyterá quienes, ante la inacción del Ministerio Público y otros organismos, reclamaron ante la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados que en algunas comunidades se dieron casos de embarazo de más de una decena de niñas y que, además de abusos, las niñas fueron ofrecidas a personas mayores para casarlas y obligadas a pagar un diezmo<sup>26</sup>.

## **CONCLUSIONES**

Golpeada desproporcionadamente por la pandemia del COVID-19, debido a la denegación estructural de sus derechos, las comunidades tuvieron que soportar la indolencia y falta de previsión estatales ante situaciones de emergencia. La pandemia también trajo consigo recortes al magro presupuesto público destinado a las comunidades indígenas. El Indi sostiene apenas la burocracia institucional, llevando adelante algunos programas puntuales de asistencia y en donde no se vislumbran mejoras. Por el contrario, en el presente año, se promulgó en tiempo récord una normativa que podría convertirse en una herramienta para criminalizar las pretensiones de reivindicación de territorios tradicionales, mientras que, por otra parte, se realizaron varios desalojos forzosos de comunidades indígenas, en muchas ocasiones, mediando violencia en abierta violación de la normativa constitucional.

---

24 «Marcha ciudadana a favor de la comunidad indígena Ka'a Poty», *ABC Color*, 22 de julio de 2021, acceso el 16 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/07/22/marcha-ciudadana-a-favor-de-la-comunidad-indigena-kaa-poty/>

25 En dicha ocasión, participaron tanto representantes de organizaciones de pueblos indígenas, tales como la Federación Nacional por la Autodeterminación de los Pueblos Originarios, la Organización Nacional de Aborígenes Independientes, la Organización de Mujeres Indígenas del Paraguay, así como representantes de distintos pueblos.

26 «Acusan a evangélicos de forzar casamientos y el pago del diezmo», *Última Hora*, 25 de agosto de 2021, acceso el 16 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/acusan-evangelicos-forzar-casamientos-y-el-pago-del-diezmo-n2957807.html>



En cuanto a los sistemas internacionales de protección, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas determinó la responsabilidad del Estado paraguayo por omisión del deber de proteger a la comunidad de Campo Agua'ê, del pueblo ava guaraní, cuyo hábitat fue seriamente afectado por la contaminación de sus cursos hídricos, producto de las fumigaciones realizadas, incumpliendo normas ambientales. Por otra parte, durante el Examen Periódico Universal, Paraguay recibió una docena de recomendaciones en materia indígena, habiéndolas aceptado todas. Finalmente, ante el Sistema Interamericano se avanzó de manera parcial en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la comunidad Xákmok Kásek, del año 2010, al otorgárseles título de propiedad de parte de las tierras.

Dentro de los avances destacables del año, se resaltan el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, así como la emergencia de nuevos actores, como la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna.

Así, en este año signado fuertemente por la emergencia sanitaria y por el conflicto entre intereses particulares e intereses territoriales indígenas, el aparato estatal ha hecho prevalecer los primeros en detrimento de los pueblos indígenas, al no garantizar sus derechos territoriales, contrariamente a lo establecido en la normativa constitucional.

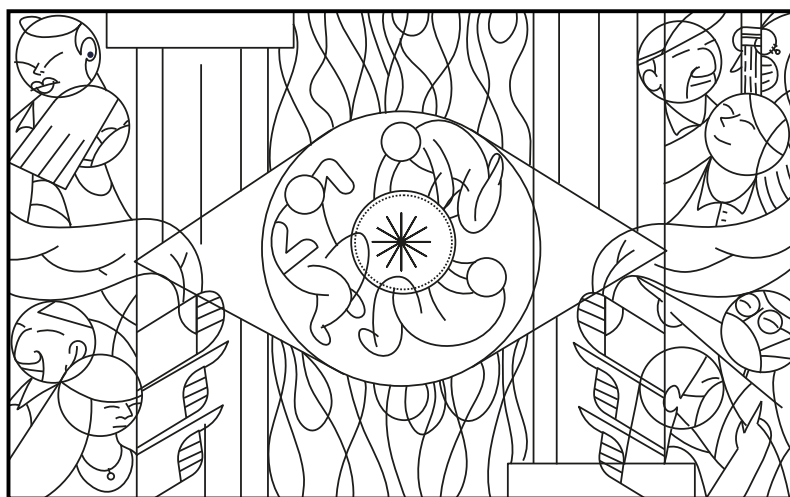
## RECOMENDACIONES

- Implementar sin demora el Plan Nacional de Pueblos Indígenas y dotarlo del presupuesto necesario para llevar adelante su ejecución.
- Aumentar el presupuesto del Indí que contemple y asegure fondos suficientes para la compra y el aseguramiento de las tierras indígenas, así como planes de buen vivir, culturalmente pertinentes, a través de la ejecución de programas y proyectos con orientación hacia el concepto de vida indígena.
- Investigar, sin dilaciones, las denuncias formuladas por representantes de comunidades indígenas sobre el abuso sexual y embarazo de niñas indígenas, así como matrimonios forzados.
- Disponer de un plan de acción y contención respecto a la salud de pueblos indígenas, especialmente en contexto de pandemia.
- Implementar medidas preventivas frente a factores climáticos.
- Cumplir con las resoluciones emanadas de los distintos órganos de supervisión de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.



DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

# COMUNIDADES AYOREO DE PUERTO MARÍA AUXILIADORA EN ALERTA



Acciones contradictorias de entes públicos privilegian intereses particulares que pretenderían ocupar sitios de valor histórico, cultural, económico y simbólico de comunidades indígenas ayoreo de Puerto María Auxiliadora (PMA), dificultando de esta forma sus derechos territoriales.

**Palabras claves:** *ayoreo, Puerto María Auxiliadora, tierras, territorio, procesos judiciales.*

**Luis María de la Cruz y Marilina Marichal**

INICIATIVA AMOTOCODIE

Desde hace poco más de 60 años, el pueblo ayoreo fue sacado de su hábitat en el norte del Gran Chaco y obligado a vivir en asentamiento con un deterioro profundo en su calidad de vida, debido a la invasión, tala, desmonte y extracción de material pétreo del territorio de comunidades de Puerto María Auxiliadora y originando la destrucción del cerro Cucaani<sup>1</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### LA OCUPACIÓN AYOREO

El territorio de Cucaani fue ocupado por el pueblo ayoreo de la misión de Puerto María Auxiliadora (PMA), desde su reducción y traslado a sus cercanías<sup>2</sup> en 1963 por parte de la orden salesiana. El cerro se transformó arqueológicamente en un centro de referencia, como lo eran antes de la captura los cerros León, San Miguel y Cabrera. La región fue ocupada para las actividades productivas (cacería, recolección, pesca) y simbólicas (actividades de profundo contenido que definen la identidad del pueblo), dentro de los extensos bosques y bañados. Si bien, en ocasiones, las familias decidían no regresar a la misión, las grandes epidemias de sarampión de la década de 1970 y las inundaciones fueron aplacando el deseo de vivir alejados de los misioneros y de mantenerse autónomos. Sin embargo, la presencia de grupos en aislamiento nomadizando entre la región del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode<sup>3</sup>, las estancias al este del mismo y las tierras en propiedad de las comunidades de Puerto María Auxiliadora<sup>4</sup> podrían estar dando cuenta de algunos grupos que podrían no haber regresado del monte.

Entre 1983 y 1984, el Vicariato Apostólico del Chaco compró las tierras del cerro Cucaani<sup>5</sup> en la colonia Francisco C. Chávez, que servía de refugio a la misión salesiana y los grupos ayoreo, de las crecientes ocurridas hacia finales de la década de 1970<sup>6</sup>, dispersándose en grupos más pequeños que ocupaban todo el territorio con sus asentamientos, actividades productivas y celebraciones tradicionales. Esta región, a pesar de haber sido loteada como colonia Chávez, no fue ocupada de manera efectiva por otras personas pobladoras.

- 1 Cerro conocido como Siete Cabezas por la población de los municipios de Carmelo Peralta (Alto Paraguay) y Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul). *Cucaani* es la voz ayorea para referirse genéricamente a los cerros. Estos, por su característica única en el Chaco, se constituyen en referentes de muy alto contenido simbólico que hacen a la identidad del pueblo.
- 2 Por entonces, la región formaba parte de la propiedad de la empresa británica The River Plate Quebracho Company S.A.
- 3 En 2021, se señala que «un grupo de ayoreos no contactados se comunicó, hasta en dos ocasiones, con algunos de sus parientes contactados mediante gritos y canciones, para expresar su miedo ante la destrucción de sus tierras, antes de volver a esconderse en el bosque», <https://www.survival.es/noticias/12666>
- 4 En diciembre de 2020, un reporte recogido por Iniciativa Amotocodie de trabajadores ayoreo de la empresa Corredor Vial Bioceánico señala a personas cruzando la ruta bioceánica, internándose en los bosques de propiedad de las comunidades.
- 5 Escritura 401 del 30 de diciembre de 1983 y escrituras 1 y 3 del 9 de enero de 1984.
- 6 José A. Perasso, *Crónicas de cacerías humanas. La tragedia ayoreo* (Asunción: El Lector, 1987), 43.

## COLONIA FRANCISCO C. CHÁVEZ

A mediados de la década de 1970, más de 200.000 hectáreas fueron vendidas a capitales brasileños<sup>7</sup>. Para evitar que continuara la venta a brasileños, el entonces Instituto de Bienestar Rural (actualmente Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - Indert) recuperó tierras y realizó loteos incentivando la instalación de colonos paraguayos en la línea de frontera con Brasil. Paradójicamente, muchas de estas tierras fueron vendidas diez años después por los colonos paraguayos a brasileños<sup>8</sup>, burlando las intenciones originales de la formación de las mismas. Una de estas colonias es Francisco C. Chávez, creada por Decreto N° 7.390/74<sup>9</sup>, donde se localizan las actuales tierras ocupadas y en propiedad del pueblo ayoreo de PMA y donde se encuentra el cerro Cucaani.

## EL CORREDOR BIOCEÁNICO

Con el diseño y proyecto de obra de asfaltado del Corredor Bioceánico, comienzan a crecer los intereses en torno a la ocupación de la colonia Francisco C. Chávez, y la presencia de los cerros, como detonante que deben afrontar las comunidades de PMA.

En 2018, la empresa AGUIA S.A., de capitales brasileños, obtiene permiso de explotación minera para extraer material pétreo del lote de su propiedad, al sur de los lotes ocupados por las comunidades ayoreo. Mediante promesas poco claras, el 12 de agosto de 2018 se firma un contrato privado de servidumbre de paso con las comunidades para poder sacar por tierra el material extraído y procesado para la construcción de la ruta bioceánica<sup>10</sup>. En este contrato se incluyen con derecho a paso a empresas propietarias vecinas, también de origen brasileño, siendo uno de los beneficiarios Flavio Marcos Bisol, en representación de Nativo Brunetta<sup>11</sup>, pretendido propietario de uno de los lotes que ocupa tradicionalmente la población ayoreo en sus actividades tradicionales y que forma parte del territorio histórico reivindicado.

7 Juan María Carrón, *Gran Pantanal en el Paraguay*, 2003, 84.

8 Fabrizio Vázquez, «La mundialización y los nuevos territorios del Alto Paraguay», *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza* (CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, 2005), 191-226, <http://bibliotecavirtual.claco.org.ar/Paraguay/ceri/20121128031937/territorios.pdf>

9 Dato obtenido del plano del Departamento de Operaciones de la Gerencia de Ingeniería del IBR, bajo responsabilidad del Ing. Agrimensor Juan T. Cáceres, fechado el 28 de mayo de 1991. En el rótulo se indica que corresponde al loteamiento de la Colonia Francisco C. Chávez, en la Finca N.º 384/65 perteneciente a la firma The River Plate Quebracho Company, autorizado por el Decreto N.º 7390/74.

10 Testimonios orales recogidos por el equipo de Iniciativa Amotocodie de los protagonistas, líderes y lideresas de las comunidades ayoreo de PMA, durante el proceso que llevó a la firma del contrato de servidumbre de paso.

11 Contrato obrante en la causa «NATIVO BRUNETTA C/JUAN DE LA CRUZ DOSAPE, ENRIQUE PEBI KIKOME, IGASI JOSE LUIS CHIQUENOCUTAMURAJA S/INTERDICTO DE RECUPERAR LA POSESIÓN», ante el Juzgado de Primera Instancia Multifuero de Puerto Casado.

## COMUNIDAD AYOREO EN LITIGIO PARA PROTEGER SU TERRITORIO

El 24 de junio de 2020, Enrique Pebi Kikome, uno de los líderes de las comunidades de PMA, toma conocimiento de una probable invasión a sus tierras en la zona de Cucaani, cuestión corroborada mediante la identificación de una picada hasta el cerro, relevada con imágenes satelitales secuenciales<sup>12</sup> y, posteriormente, el 2 de julio de 2020, por una identificación en terreno por parte de líderes y referentes. El 21 de julio se realiza un relevamiento completo de la invasión con apoyo de equipos GPS y dron.

Tras la correspondiente denuncia policial, se identifica como responsable de la invasión a Flavio Marcos Bisol, quien habría contratado a una empresa local para la ejecución de una picada<sup>13</sup>. Alegando un error, se taló y desmontó una picada de 1,5 km, destruyendo alambrados de la propiedad comunitaria y llegando hasta la falda del cerro, donde se realizó una extracción mayor de madera con fines de establecer un sitio de ocupación definitiva y un camino hacia la cantera de AGUIA S.A. El 11 de agosto de 2020, representantes de las comunidades de PMA llegaron a Puerto Casado a presentar la denuncia ante el Ministerio Público Zonal Puerto Casado-San Lázaro, a cargo del fiscal Blas Rafael Pizzani<sup>14</sup>.

En posteriores recorridos, en septiembre y noviembre de 2020, grupo de líderes, hombres y mujeres, identificaron a personas extrañas trabajando en las tierras, incluso con topadoras. En ambas oportunidades, solicitaron a las personas que se retiren. En la incursión de noviembre, Flavio Marcos Bisol se presentó como apoderado del brasileño Nativo Brunetta<sup>15</sup>. Les presenta verbalmente sus proyectos de transformación de la tierra en posesión de las comunidades (que él sostiene es propiedad de Brunetta). Le exigieron que presente documentación que avale dicha titularidad de la propiedad y los permisos que tiene para deforestar, explicándole el profundo significado que tiene el cerro amenazado en su historia y vidas. La respuesta de Flavio M. Bisol sobre sus planes de hacer dinero en el cerro fue un golpe contra la noción y vivencia del territorio propio y los derechos adquiridos sobre el mismo a lo largo de años de luchas reivindicativas, con el logro de marcos jurídicos claros y determinantes, pero ignorados sistemáticamente por el Estado y los intereses inmobiliarios y especulativos<sup>16</sup>.

12 Entre el 21 de abril y 20 de junio se visualizan imágenes sin picada y con picada, en plena recesión por la pandemia del COVID-19.

13 Testimonios de referentes ayoreo. De acuerdo con estos testimonios, la dueña de la empresa subcontratada, Lidia Segovia, indicó quién era su contratante y reconoció que se cometió un error en la dirección de la línea y no controló a los maquinistas afectados a la obra.

14 Causa «55/20 S/ INVASIÓN DE INMUEBLE AJENO Y TALA DE BOSQUES», Fiscalía Puerto Casado.

15 Testimonios en video y audios grabados por personas ayoreo que participaron de la reunión. Archivo multimedia de Iniciativa Amotocodie.

16 Al redactar este artículo, llegó a manos de Iniciativa Amotocodie el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU, donde se concluye que «Paraguay viola los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras tradicionales y a su "domicilio" debido a la falta de prevención y control de la contaminación tóxica de sus tierras causadas por el uso de plaguicidas por parte de las empresas agrícolas vecinas». El mismo concepto es aplicable a la destrucción del territorio en todas sus formas. Cabe citar la referencia al concepto de «domicilio». «La noción de "domicilio" debe entenderse en el contexto de la relación especial que mantienen con sus territorios, incluyendo sus animales de cría, cultivos y su forma de vida relacionada con la caza, recolección y pesca», <https://t.co/uTEGtNHRnw>

Dos días después, Flavio Marcos Bisol entregó copias simples de documentos que pretendían demostrar la legalidad de sus acciones<sup>17</sup>. No obstante, en un análisis de los mismos, se observó la ausencia de autorizaciones para realizar los trabajos desarrollados. Preventivamente, el Sr. Bisol reclamó la devolución de las fotocopias entregadas a los líderes y amenazó con iniciar acciones judiciales por invasión a su<sup>18</sup> propiedad. Pese a los pedidos reiterados de respeto por parte de la gente ayoreo, los trabajos continuaron en torno al cerro Siete Cabezas (Cucaani)<sup>19</sup>. Por tal motivo, los líderes de las 11 comunidades reconocidas de PMA decidieron en asamblea otorgar un poder a la abogada Marilina Marichal para que inicie los trámites de amparo y medidas cautelares para proteger el territorio y atender las denuncias penal y ambiental que presentaron y radicaron una denuncia por invasión de propiedad en la comisaría de Carmelo Peralta, ratificando y ampliándola a fines de noviembre, como causa N.º 55/2020.

Sin embargo, realizando un nuevo recorrido, volvieron a encontrar la presencia de personal, maquinaria pesada, motosierras, desmalezadoras y una topadora supuestamente descompuesta. Nuevas áreas deforestadas fueron relevadas, confirmadas luego por imágenes satelitales proporcionadas por el equipo técnico de Iniciativa Amotocodie. Obligaron a las personas que allí se encontraban a salir de la zona<sup>20</sup>. En este recorrido se identificó a la empresa Mawes S.A., de Loma Plata, como responsable de las máquinas y aparentemente contratada por Bisol<sup>21</sup>.

## Análisis documental

La documentación presentada por Flavio M. Bisol muestra que Nativo Brunetta es propietario de un lote, que adquiere por pago de una deuda judicial en 2001, de manos de otro ciudadano brasileño<sup>22</sup>. Se constató en el Servicio Nacional de Catastro la inexistencia de dicho lote<sup>23</sup>. La escritura no indica la ubicación física del lote, solamente aporta las dimensiones de sus linderos, sin especificar quiénes son sus vecinos. La documentación presentada del Servicio Forestal Nacional (hoy Infona) está vencida y ubica el permiso de

17 Testimonios orales de referentes ayoreo. Copia digital obrante en archivos de Iniciativa Amotocodie.

18 El constante contraste en el uso de las expresiones «mi propiedad» y «la propiedad de mi representado» no puede atribuirse solamente a una cuestión coloquial o de idioma (Bisol habla perfectamente el castellano); tal como lo demuestra el proceso judicial posterior, donde se presentan diferentes documentos dando derechos de propiedad uso a diferentes actores.

19 Testimonios de líderes ayoreo referentes en el caso.

20 Testimonios de líderes y referentes, hombres y mujeres. Archivo multimedia de Iniciativa Amotocodie e imágenes satelitales de días anteriores y posteriores al relevamiento.

21 Archivo multimedia de Iniciativa Amotocodie, con documentación fotográfica y videos de los equipos identificados que perturbaban el ambiente.

22 Escritura Pública N.º 33 del día 23 de octubre de 2001 en Asunción, ante la escribana pública Aurora Elizabeth Reichert de Orrego.

23 Consulta a la base de datos en línea del Servicio Nacional de Catastro, <https://www.catastro.gov.py/servicio-linea/#/consulta-publica/cuentas-rurales>

explotación forestal a 6 km al NO de donde está ubicado el lote que están explotando<sup>24</sup>.

En noviembre de 2020, Nativo Brunetta presentó ante el Ministerio del Ambiente y Desarrollo (Mades) un Relatorio de Impacto Medio Ambiental (RIMA) para un proyecto agropecuario y explotación de cantera de extracción de piedra<sup>25</sup> donde se muestran las transformaciones pretendidas en el lote de posesión de la gente de Cucaani y PMA. Esta presentación corresponde a un estudio de impacto ambiental realizado en 2018 y se contradice con los documentos originalmente presentados por Bisol a los líderes comunitarios. Los planos anexos al RIMA de referencia poseen coordenadas, pero no indica el autor de los mismos de dónde se obtuvieron<sup>26</sup>; no hay ninguna certificación del Registro de la Propiedad o del Departamento de Geodesia del MOPC (autoridad de aplicación para la legitimación de la ubicación geográfica de las propiedades privadas). En los planos referidos del RIMA se indica que los lotes colindantes al norte son «tierras fiscales», con lo cual el Mades queda eximido de averiguar si hay algún conflicto de intereses con comunidades indígenas adyacentes<sup>27</sup>.

### **Recurso de amparo solicitado por las comunidades ayoreo contra la empresa Mawes S.A.**

El 9 de diciembre de 2020, se interpone, por decisión unánime de los líderes de las comunidades ayoreo que habitan PMA, un recurso de amparo constitucional, y se solicitan medidas cautelares de urgencia contra la empresa Mawes S.A., cuyo representante legal es el Sr. Wesley Wiebe Frose<sup>28</sup>.

En fecha 18 de diciembre de 2020, el Juzgado de Primera Instancia Civil, Comercial y Laboral de Puerto Casado, a cargo del abogado Juan Carlos Blatter Meza, hace lugar a la medida cautelar de urgencia y ordena la prohibición de innovar y la suspensión de los trabajos de desmonte realizados en el lugar<sup>29</sup>.

24 Resolución del SFN N.º 197/2004.

25 Expte. N.º 3494/2020.

26 En la oficina de catastro municipal se obtuvo copia de un plano elaborado en el 2020. El responsable del plano sería el Lic. en Ciencias Geográficas Carlos D. Mieres D. (Registro Profesional 340, de Concepción). No se pudo corroborar la veracidad de la autoría del plano, pues no tiene ni sello ni firma. El plano indica una extensión y superficie mayor que la especificada en la escritura de propiedad de Brunetta.

27 Resolución de la entonces SEAM N.º 82/2009.

28 Causa caratulada «YOGUESI BERNARDO CUTAMURAJA, CARLOS DUCUBIDE PICANEAI, JUAN DE LA CRUZ AJAOJAI DOSAPE, MIGUEL ANGEN CHIQUENO POSORAJA, ENRIQUE PEBI KIKOME, GUEBEI BOABI OSCAR POSORAJA CUTAMURAJA, TOCOI RAMON PICANERA ETACORE, HILARIO HUISAI CHIQUENO JURUMI C/ LA EMPRESA MAWES S.A S/ AMPARO CONSTITUCIONAL», Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de Puerto Casado, juez Juan Carlos Blatter Meza.

29 A.I. N.º 15 de fecha 18 de diciembre de 2020, en el expediente «YOGUESI BERNARDO CUTAMURAJA, CARLOS DUCUBIDE PICANEAI; JUAN DE LA CRUZ AJAOJAI DOSAPE, MIGUEL ANGEL CHIQUENO POSORAJA, ENRIQUE PEBI KIKOME, GUEBEI BOABI OSCAR POSORAJA CUTAMURAJA, AÑEAI FRANCISCO CHIQUENO PICANERA, IGASI JOSE LUIS CHIQUENO CUTAMURAJA, TOCOI RAMON PICANERA ETACORE, HILARIO HUISAI CHIQUENO, BOAI CELESTINO CHIQUENO JURUMI C/ LA EMPRESA MAWES S.A S/ AMPARO CONSTITUCIONAL». El territorio está delimitado por las coordenadas Noroeste: O 58°01'17" S 21°45'47"; Noreste 1: O 57°56'51" S 21°45'49"; Noreste 2: O 57°55'38" S 21°46'09"; Suroeste: O 58°01'16" S 21°47'04"; Sureste: O 57°55'46" S 21°47'06".



La empresa Mawes S.A., oponiéndose al derecho de las comunidades ayoreo, presenta como prueba de su derecho a operar sobre el terreno en cuestión un contrato privado de arrendamiento realizado con la Agroganadera León Chaqueño S.A.C.I.<sup>30</sup>. A pesar de esta oposición, la medida cautelar se mantiene hasta marzo de 2021.

### **Recurso de amparo interpuesto contra las comunidades ayoreo de Puerto María Auxiliadora que habitan en la zona de seguridad fronteriza de Paraguay**

El 14 de diciembre de 2020, la Agroganadera León Chaqueño S.A.C.I. interpone un recurso de amparo constitucional ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de Puerto Casado y solicita se le otorgue una medida cautelar de urgencia

[...] a fin de hacer respetar el derecho de la propiedad privada, el derecho de realizar trabajos de prospección y explotación de cantera dentro de su legítima propiedad y la posesión de la finca mencionada precedentemente en su caso, ordenando en su caso, la custodia policial de la mencionada propiedad, interín se termine el trabajo de limpieza y preparación de suelo para los fines indicados precedentemente [...]<sup>31</sup>.

Se presenta como propietaria con un contrato privado de compraventa de inmueble realizada a los ciudadanos brasileños Nativo Brunetta y Celira Fuchs de Brunetta, mediante su representante legal Flavio Marcos Bisol; documentación con la que pretende legitimar su derecho a la propiedad de inmueble sobre la finca N.º 7229.

Mediante el A.I. N.º 16 de fecha 19 de diciembre de 2020, el juez Juan Carlos Blatter Meza resuelve a favor de la empresa. En el *Considerando* de la resolución, entre otras cosas, expresa:

[...] este Juzgado ha observado la verosimilitud del derecho de la parte solicitante, es decir, que es creíble lo señalado en la petición, ya que en oportunidad de la constitución judicial en el lugar indicado precedentemente, llevada a cabo en fecha 16 de diciembre de los corrientes, se ha constatado la realización de caminos internos – picadas, aparentemente por la Empresa MAWES S.A., conforme lo manifestado por la parte actora, produciéndose Tala de árboles,

30 La Agroganadera León Chaqueño S.A.C.I. aparece como nuevo actor, a partir de un contrato privado de compraventa suscripto por Flavio Marcos Bisol como apoderado de Nativo Brunetta y Gerson Salvadori, de nacionalidad brasileña, como presidente del Directorio de la empresa. El contrato está fechado el 25 de noviembre de 2020, firmado en la ciudad de Pedro Juan Caballero, y certificadas las firmas por el escribano público Nicodemus Ortigoza Gómez.

31 Expediente «AGROGANADERA LEON CHAQUEÑO SACI C/ YOGUESI BERNARDO CUTAMURAJA, CARLOS DUCUBIDE PICANEAI, JUAN DE LA CRUZ AJAOJAI DOSAPE, MIGUEL ANGEL CHIQUENO POSORAJA, ENRIQUE PEBI KIKOME, GUEBEI BOABI OSCAR POSOROJA CUTAMURAJA, AÑEAI FRANCISCO CHIQUENO PICANERA, ICASI JOSE LUIS CHIQUENO CUTAMURAJA, TOCOI RAMON PICANERA ETACORE, HILARIO HUISAI CHIQUENO, BOAI CELESTINO CHIQUENO JURUMI».

y en dicha ocasión estuvieron presentes los Señores CARLOS DUCUBIDE, GUEBEI BOAIBI OSCAR POSORAJA, y ENRIQUE PEBI KIKOME, líderes de la comunidad Indígena ayoreo de Puerto María Auxiliadora, quienes expresaron que los mismos y otros 8 líderes más tratan de impedir la tala de árboles porque el inmueble les pertenece, y que asimismo han planteado un juicio de amparo constitucional contra la Empresa MAWES S.A.<sup>32</sup>.

Finalmente, resuelve ordenar la prohibición de la presencia de los ayoreo, más la abstención de realizar cualquier acto perturbatorio en la propiedad, impidiéndoles proteger y habitar su propio territorio. Esta acción se utiliza como medio de dejar sin efecto el recurso de amparo interpuesto por los líderes de las comunidades ayoreo de PMA.

El juez Juan Carlos Blatter Meza se había constituido el 16 de diciembre de 2020 en el territorio ayoreo, a fin de constatar el daño sobre el territorio de las comunidades de PMA, comprobando lo afirmado por los líderes en el escrito de amparo interpuesto para la protección de su tierra. Simultáneamente, y a pedido de la empresa León Chaqueño S.A.C.I., se realiza la constitución del mismo juez, en el mismo territorio que las comunidades ayoreo de PMA reivindican como propias. En el lugar del procedimiento, el juez Blatter Meza comprobó que la empresa León Chaqueño S.A.C.I. reivindicaba como propio el territorio ayoreo, allí escuchó a los líderes relatar su historia de ocupación y mostrarle los lugares que les pertenecen por derecho.

A pesar de esta confirmación, y sin elementos suficientes para evaluar la legitimidad o verosimilitud del derecho titular a esa misma fracción de tierra por parte de la empresa León Chaqueño S.A.C.I., el juez Blatter Meza dicta dos medidas cautelares contradictorias sobre el mismo territorio, el A.I. N.º 15 de fecha 18 de diciembre de 2020, y el A.I. N.º 16 de fecha 19 de diciembre de 2020.

Como se puede apreciar, se trata de dos acciones de amparo, una presentada por las comunidades de PMA y otra en contra de las comunidades, ante el mismo juez y sobre el mismo espacio físico. En el primer caso, este espacio está definido por coordenadas geográficas: en el segundo, indicando la identificación catastral del terreno. Hay que recordar que dicha identificación catastral no tiene sustento en la documentación del Servicio Nacional de Catastro ni es posible ubicarla con los datos que surgen de la ya referida Escritura Pública N.º 33/2001.

---

32 A.I. N.º 16 de fecha 19 de diciembre de 2020.

## Sentencia y apelación

El 12 de marzo del año 2021, el juez Juan Carlos Blatter Meza, sin tener en cuenta los fundamentos esgrimidos por quienes hacen la demanda, ni la legislación vigente respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, dicta la S.D. N.º 1 que deniega el amparo constitucional y deja sin efecto la medida cautelar de urgencia dictada en fecha 18 de diciembre del año 2020, «por improcedente»<sup>33</sup>. De igual forma, el mismo día dicta la S.D. N.º 2, denegando el amparo promovido por la Agroganadera y dejando sin efecto la medida cautelar de urgencia dictada el día 19 de diciembre de 2020, por el mismo motivo.

La dirigencia de las comunidades ayoreo interpreta esto como un beneficio tácito a favor de «los brasileños»<sup>34</sup> que pretenden establecerse en el lugar para explotar mineralmente el cerro y deforestar aprovechando el alto valor de la madera. De esta manera, deciden interponer un recurso de Apelación contra la primera resolución, ante el Tribunal de Apelación Multifueros de la Circunscripción Judicial de Alto Paraguay.

Las camaristas abogadas Fátima Elizabeth Pereira Mongelós, Miriam Elizabeth Giménez Fernández y María Gloria Torres Agüero resuelven por unanimidad el Acuerdo y Sentencia N.º 1 de fecha 24 de marzo de 2021 que revoca la S.D. N.º 1 de fecha 12 de marzo de 2021 dictada por el juez Juan Carlos Blatter Meza, dando lugar al amparo presentado por las comunidades. Por su parte, la empresa Agroganadera León Chaqueño S.A.C.I. no apeló.

## Solicitud de titulación de tierras al Indert

En abril de 2021, las comunidades ayoreo de Puerto María Auxiliadora iniciaron los trámites de titulación ante el Indert<sup>35</sup>, de una superficie de tierra fiscal que forma parte de su territorio tradicional, a fin de proteger su derecho al territorio y evitar la explotación con fines comerciales del cerro Cucaani, solicitando el reconocimiento y registro de dichos terrenos a nombre de las comunidades indígenas ayoreo de PMA, amparadas, entre otros instrumentos, en la Ley N.º 2884/2006 que aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Los conocimientos vinculados al patrimonio inmaterial están intrínsecamente relacionados con el territorio que se reclama.

33 Resume el caso a un conflicto de intereses sobre derechos de propiedad de una finca cuya ubicación es indeterminada.

34 Así expresado en reuniones mantenidas por el equipo de Iniciativa Amotocodie.

35 Indert, Documento N.º 6888/21.

## A pesar de esto, la historia continúa

Brunetta interpuso otras dos acciones judiciales más ante el juez Blatter Meza de Puerto Casado. La primera, un interdicto para recobrar la posesión<sup>36</sup>. El magistrado concedió una nueva medida cautelar, a sabiendas de que el territorio demandado está protegido por el Acuerdo y Sentencia N.º 1 de marzo de 2021 dictada por el Tribunal de Apelación Multifueros de la Circunscripción Judicial de Alto Paraguay. La segunda, un juicio de deslinde<sup>37</sup>. Identifica el terreno a deslindar con diez lotes de la colonia Francisco Chávez, cuya referencia en la Escritura Pública N.º 33/2001 (adjunta al expediente) no aparece y no presenta documentación de sustento que certifique que el terreno en cuestión sea efectivamente el correspondiente a dichos lotes.

Llama la atención, en ambos casos, la individualización del inmueble, con un número de padrón diferente al que se tramitó en las demás oportunidades, y sin documentación que sustente el cambio<sup>38</sup>.

Los aspectos contradictorios que se evidencian en estos procedimientos quedan visibles al soslayar el juez Blatter Meza que pocos meses antes se falló a favor de un recurso de amparo judicial que protege esas tierras e impide innovar en el lugar que pretenden deslindar. Obviar deliberadamente esa obligación, por parte de la autoridad judicial interviniente, se suma como acto de favoritismo a la falta de un examen del supuesto título del actor, su contenido, sus antecedentes, sus orígenes, sus alcances. Asimismo, la no imposición al reclamante de cumplir con los presupuestos legales de notificación de mensura da cuenta de una posible actitud displicente del juez, desconociendo disposiciones legales que prohíben innovaciones de hecho y de derecho en perjuicio de comunidades indígenas durante la tramitación de expedientes administrativos y judiciales.

Las comunidades indígenas recusaron al juez Blatter Meza y ambas causas están pendientes de resolución.

## Actuación del Ministerio Público y la Policía jurisdiccional

Líderes de la comunidad ayoreo de PMA han realizado cuatro denuncias ante la Policía jurisdiccional y el Ministerio Público, contra Agroganadera León Chaqueño S.A.C.I. y contra la empresa Mawes S.A., sobre invasión de inmueble, tala, deforestación, apertura de picadas sin autorización. Según

36 Cédula de Notificación del 10 de mayo de 2021, notificando el inicio de la demanda de interdicto de recobrar posesión, sobre el expediente caratulado «NATIVO BRUNETTA c/ JUAN DE LA CRUZ AJAOJAI DOSAPE, ENRIQUE PEBI KIKOME, IGASI JOSE LUIS CHIQUENO CUTAMURAJA s/ INTERDICTO DE RECOBRAR POSESIÓN». Juzgado en lo Civil, Comercial y Laboral del Segundo Turno de Puerto Casado de la Circunscripción Judicial de Alto Paraguay.

37 Cédula de Notificación del 24 de agosto de 2021 a la «comunidad indígena Puerto María Auxiliadora», notificando el inicio del juicio de deslinde.

38 El padrón 1244 de Puerto Casado, citado en ambos documentos como el lote de referencia, figura a nombre de AGUIA S.A. en la base de datos del Servicio Nacional de Catastro y no se indica su ubicación en la cartografía en línea.

sus declaraciones, en cada ocasión los denunciantes han sido intimidados, filmados, se los ha hecho esperar muchas horas para ser escuchados por los agentes policiales a fin de poder brindar su declaración.

La primera denuncia corresponde a la invasión a la finca N.º 10192 del distrito de Carmelo Peralta, inscrita como propiedad indígena. Se realizó en agosto de 2020 ante el Ministerio Público, poniendo a conocimiento del fiscal zonal de Puerto Casado-San Lázaro la existencia de hechos punibles derivados del ingreso clandestino destruyendo los alambrados y el medio ambiente, talando de manera indiscriminada. En la denuncia se destacó que el lugar posee gran valor cultural para el pueblo ayoreo, pues en la zona afectada están enterrados sus antepasados, y corren el riesgo de sufrir la profanación de sitios invalorable para su cultura. Esta denuncia ha recorrido diversas unidades fiscales, de Puerto Casado, ha sido remitida a Filadelfia, a la Fiscalía especializada en delitos ambientales a cargo del fiscal Andrés Arriola. Actualmente, el expediente se halla en Fuerte Olimpo en la Unidad de Delitos contra el Ambiente. El fiscal encargado de la investigación actualmente es Félix Andrés Cantaluppi.

Posteriormente, se han realizado otras denuncias ante la Policía jurisdiccional y el Ministerio Público referidas a las posteriores invasiones y tala de madera, en el marco del juicio de amparo ya relatado y del cumplimiento de la sentencia definitiva lograda. A pesar del tiempo transcurrido, se sigue aguardando respuesta de esos órganos. A los ojos de los denunciantes, la demora estaría demostrando absoluto desinterés por la defensa del derecho de las comunidades ayoreo de Puerto María Auxiliadora.

## CONCLUSIONES

Una situación como la descrita en este informe es una muestra arquetípica del ejercicio real del derecho de los pueblos indígenas en el Paraguay. amerita una crítica al Ministerio Público y al Poder Judicial acerca de su rol como agentes que garanticen el ejercicio del derecho, y no como decisores de la definición política de dicho derecho. Esta posición desequilibrada por parte de quienes deben ejercer el poder de justicia en el marco del derecho hace a la inaplicabilidad de las normas que el Estado definió como pertinentes para la protección de los intereses de los pueblos indígenas del país.

Es así como el poder público, en lugar de garantizar los derechos territoriales indígenas, privilegia a intereses particulares extranjeros. Esto, aun contando con instrumentos jurídico-políticos para la protección y el reconocimiento de derechos de pueblos indígenas para la restitución territorial. Sin embargo, prácticas del Poder Judicial dificultan la concreción de lo dispuesto normativamente.

Con la construcción del Corredor Bioceánico se agudizaron los conflictos relacionados a las tierras que habitan las comunidades indígenas de PMA a raíz de la apropiación indebida derivada de conflictos por títulos falsos y la presión de supuestos grupos empresariales brasileños que pretenden asentarse en las mismas, expulsando a comunidades y sacando provecho de la zona de seguridad fronteriza.

## RECOMENDACIONES

- Investigar y destituir a jueces y fiscales que deliberadamente deciden por encima de los derechos instituidos, debiendo el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados tomar medidas claras y contundentes<sup>39</sup>.
- Priorizar el enjuiciamiento de jueces y fiscales cuyas acciones han demostrado una tendencia contra los pueblos indígenas y sus derechos territoriales, ante la sanción de la Ley N.º 6830/2021, a fin de evitar la criminalización de personas y comunidades que demandan y actúan en favor de sus derechos constitucionales adquiridos respecto al territorio como espacio que trasciende los límites de la propiedad privada e impone una limitación a la misma.
- Exigir al Indi una urgente actualización informática del registro, localización geográfica, extensión y límites de las tierras en propiedad de los pueblos indígenas y del propio instituto a favor de los mismos, así como aquellas que pertenecen a organizaciones filantrópicas de la sociedad civil y que han adquirido a favor de los pueblos indígenas.
- Exigir al Servicio Nacional de Catastro (SNC) una urgente actualización de datos consignando, en la cartografía digital y en sus bases de datos, las extensiones ocupadas en propiedad de los citados en la recomendación anterior.
- Realizar una revisión completa de las situaciones de tierras indígenas en conflicto con otras propiedades.
- Articular acciones de ordenamiento de información y armonizar las bases de datos territoriales del Indi con los organismos del Estado que deben tomar decisiones sobre las tierras y el uso del suelo (Servicio Nacional de Catastro, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Ministerio del Ambiente y Desarrollo, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Forestal Nacional, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Viceministerio de Minas y Energía) y, entre estos, a fin de reducir las decisiones contradictorias y conflictivas.

39 Hasta el momento de la redacción de este artículo, los funcionarios judiciales y fiscales no fueron denunciados ante el JEM. Se hizo una presentación formal ante el senador Rodríguez.

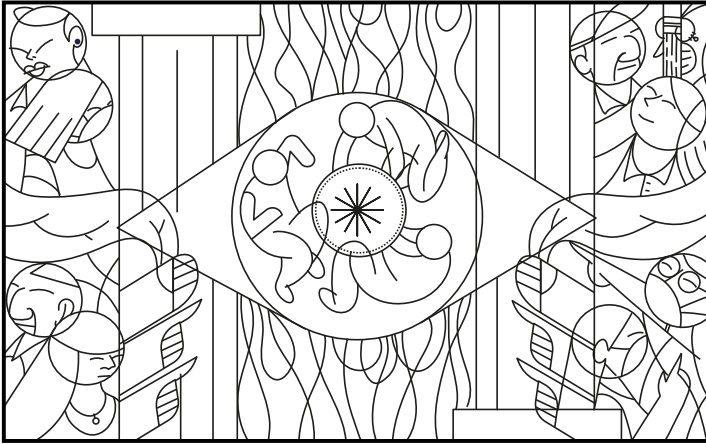
- Establecer criterios con sustento legal que señalen la limitación a la propiedad privada en los casos de tierras privadas a nombre de terceros, de ocupación tradicional indígena, tomando en consideración que la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada, pero a la vez indica que se regularán las limitaciones a la misma. Las restricciones en cuanto al uso y explotación de bosques, cursos de agua, diseño de planes de uso, son muestra clara de tales limitaciones. Los intereses asociados al sistema de vida de los pueblos indígenas, reconocidos como preexistentes a la formación de la Nación y a la privatización de las tierras, debe considerarse una limitación a la propiedad privada.





DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL,  
IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO

# SOMOS FUERZA, RESISTENCIA Y COMUNIDAD AUN SIN UN ESTADO GARANTE DE DERECHOS



«Somos fuerza, resistencia y comunidad», lema de este año de la 18.<sup>a</sup> marcha TLGBI (Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales e Intersex) en Asunción, describe al movimiento paraguayo: una fuerza que camina hacia adelante. Pruebas de ello son la tercera marcha por los derechos TLGBI en Pedro Juan Caballero y la cuarta manifestación pública en Encarnación. Este 2021, segundo año de pandemia, fue un año de desafíos y aumento de violencia verbal, física y simbólica hacia personas que no encajamos en el régimen de la cisheterosexualidad obligatoria. El Estado no demostró avances en materia de derechos y a esto se suma la insistencia con declarar ciudades como «provida y profamilia», que tomaron más fuerza y poder luego de las últimas elecciones municipales.

**Palabras claves:** TLGBI, LGTBI, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, avanzada fundamentalista, antiderechos.

**Rosa Posa Guinea, Lía Benitez Flecha, Carolina Robledo**

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

**Erwing Szokol**

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

**Walter Morínigo**

PRESENCIA JOVEN

**Mariana Sepúlveda**

ASOCIACIÓN PANAMBI

Este informe presenta la situación en cuanto a derechos de las personas TLGBI, así como los principales casos de violación de derechos motivados por la orientación sexual y la identidad o expresión de género. Ante la falta de datos oficiales producidos por el Estado, se incluyen las denuncias y atenciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se presentan las recomendaciones para hacer frente a las situaciones ocurridas durante este periodo.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El Estado paraguayo sigue la constante de años anteriores en cuanto a la negación de derechos a las personas por su orientación sexual o su identidad de género. Los hechos acontecidos durante este 2021 dejan en evidencia la falta de protección estatal para las personas que no encajan en la cisheteronorma. Asimismo, este segundo año pandémico desnuda la falta de políticas públicas para la disidencia sexual y de género, así como la incapacidad gubernamental para atender las demandas de este sector de la ciudadanía.

En el 2021 hay un estancamiento en el reconocimiento de derechos. Esto forma parte de la lógica de actuación de este Gobierno, con un contexto socio-económico-político que expresa de manera directa el aumento de la violencia verbal, física y simbólica. Esta violencia no solo nos afecta como personas TLGBI, sino que se hace más fuerte cuando se intersecciona con otros motivos de discriminación como la clase social, la raza, el estado serológico, etc. En contrapartida, sí hay un avance en la movilización social que se va extendiendo por todo el país.

Al hablar de derechos humanos, se debe mirar la actuación u omisión del Estado respecto a las personas. A continuación se presenta un análisis de la situación desde cuatro aspectos.

- 1. Negación de la discriminación.** El Estado paraguayo, bajo la gestión de Mario Abdo Benítez, sigue desconociendo la existencia de la discriminación en el país. Esto se refleja en la falta de políticas públicas que la aborden como una realidad. Al respecto, es de notar que la aprobación de una ley contra toda forma de discriminación no está dentro de la agenda de este Gobierno. La negación, que ya viene de años atrás, justifica la no acción. Si no hay discriminación, no hay necesidad de nada. Si no hay discriminación, la violencia contra TLGBI siempre se debe a otras causas que no son la orientación sexual o la identidad de género. Negar es una estrategia que sostiene el avance del pensamiento antiderechos porque bajo el lema de proteger a la familia (en singular se trata de la familia cisheterosexual nuclear) lo que se hace es impedir los derechos de otras personas.

2. **Disociación de la orientación sexual y la identidad o expresión de género de los demás derechos.** Se consideran como un aspecto aislado, no ligado a los derechos laborales, a la salud, a la educación, a la vivienda, al ambiente sano, a una vida libre de violencia, entre otros. Muchas personas no acceden a estos derechos por ser TLGBI.
3. **No reconocimiento de parejas del mismo sexo.** El Estado paraguayo no tiene ningún tipo de reconocimiento legal a las parejas no heterosexuales. Pero hay denuncias de violencia entre mujeres lesbianas donde la Fiscalía consigna el estatus de pareja. Esa «no existencia» está dejando de ser absoluta en la práctica. Por otro lado, el no reconocimiento por parte del Estado deja sin vías de solución cientos de situaciones que se resuelven muy fácilmente cuando la pareja (haya o no matrimonio) es heterosexual: repartición de bienes, régimen de convivencia, vivienda, separaciones, seguros de salud, acceso al crédito, tomar decisiones respecto a la salud de la pareja, etcétera.
4. **No reconocimiento de la identidad.** Esto se expresa en el retardo de justicia en los trámites de las personas trans que solicitaron el cambio de nombre. En este contexto, otras ocho personas trans han realizado acciones judiciales solicitando el cambio de nombre de acuerdo con su identidad de género. Esto hace un total de 10 personas trans que esperan respuestas de la Justicia para que se les reconozca legalmente el derecho a la identidad<sup>1</sup>. Con relación a este tema, se podría considerar como un acto de justicia el juramento como abogada de Kimberly Ayala, quien luego de cinco años de haber terminado la carrera de Derecho y la negativa de jurar con su imagen femenina en dos ocasiones, logró finalmente hacerlo de esa forma, pero con su nombre legal<sup>2</sup>.

## AVANCE NORMATIVO EN 2021

La Resolución N.º 302 del Ministerio de Justicia, del 30 de abril de 2021<sup>3</sup>, amplía un formato de planilla de uso diario en establecimientos penitenciarios que se estableció en una resolución anterior, la N.º 169 del 14 de febrero de 2020<sup>4</sup>. Dicha planilla contiene la incorporación de dos columnas denomina-

1 «10 personas trans solicitan cambio de nombre ante el Poder Judicial», *Amnistía Internacional Paraguay*, 14 de octubre de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://amnesty.org.py/10-personas-trans-solicitan-cambio-de-nombre-ante-el-poder-judicial/>

2 «Abogada exige que se cumpla su derecho a jurar y matricularse ante el Poder Judicial», *Codehupy*, 6 de noviembre de 2020, <https://codehupy.org.py/abogada-exige-que-se-cumpla-su-derecho-a-jurar-y-matricularse-ante-el-poder-judicial/>. «Juró Kimberly Ayala, la primera abogada trans de Paraguay», *Agencia Presentes*, 9 de noviembre de 2020, <https://agenciapresentes.org/2020/11/09/juro-kimberly-ayala-la-primera-abogada-trans-de-paraguay/>

3 «Solicitud #46659. Protocolo personas LGTB privadas de libertad», *Portal de Acceso a la Información Pública*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/!ciudadano/solicitud/46659>. Agradecemos a Mirta Moragas por sus gestiones para el acceso a esta información.

4 Resolución N.º 169, del 14 de febrero de 2020, «Por la cual se aprueba el formato de la planilla de parte diario a ser implementado en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia».

das como LGBTIQ+ y DISCAPACITADOS [sic], como datos que faltaría consignar a la planilla utilizada para el parte diario. Estos intentos de inclusión tienen, por un lado, la dificultad de que las personas privadas de libertad se determinen como LGTBIQ+ y, por el otro, el uso del término «discapacitado», que no está acorde con el enfoque de derechos que deben tener las políticas públicas.

## MARCHAS Y OTRAS ACTIVIDADES

Si bien los avances normativos son pocos, en este informe es importante señalar las manifestaciones en diferentes ciudades del Paraguay como señal de expansión y toma de conciencia de derechos.

- **Pedro Juan Caballero (Amambay).** El 26 de septiembre de 2021 se realizó la tercera marcha de los derechos TLGBI en la Laguna Punta Porá, donde se llevó a cabo un festival artístico al grito de «¡Somos fuerza, resistencia y comunidad! *Nãnde mbareteve oñondivepa*».
- **Asunción (capital).** El mismo lema se utilizó el 30 de septiembre de 2021 en la 18.<sup>a</sup> marcha TLGBI. Partió de la Escalinata Antequera y contó con una asistencia de aproximadamente 1.000 personas.
- **Encarnación (Itapúa).** En la Plaza de Armas de Encarnación se realizó la cuarta marcha y parada TLGBIQ+, con el lema: «Ante el fantasma del stromismo, ni olvido ni perdón», con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil de la ciudad. Este año, el lema hace alusión al repudio a la exposición de un retrato al óleo del dictador Alfredo Stroessner en el Centro Municipal de Artes (CEMA), organizada por la Municipalidad de Encarnación<sup>5</sup>. A diferencia de años anteriores —en el 2018 se intentó prohibir la marcha, al año siguiente dejaron a oscuras la actividad en la Plaza de Armas y en el 2020 no permitieron la utilización de la energía eléctrica de la costanera—, en el 2021 no se presentaron atropellos a derechos durante el desarrollo de la actividad. El hecho que se realizara sin inconvenientes la actividad, bajo un gobierno municipal transitorio (ANR), representa una situación atípica, teniendo en cuenta el posicionamiento de este partido respecto a los derechos TLGBIQ+. Esto podría deberse al contexto de las elecciones municipales, ya que la marcha se desarrolló un día antes de los comicios.

Además, se realizaron otras actividades de formación TLGBI y charlas sobre el mes de las 108 memorias en los distritos de Ciudad del Este y Coronel Oviedo.

5 «Cuestionan velado homenaje a dictador Stroessner en muestra de arte», *ABC Color*, 2 de octubre de 2021, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/02/cuestionan-velado-homenaje-a-dictador-stroessner-en-muestra-de-arte/>

## RECOMENDACIONES DEL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

En 2021, el Estado paraguayo fue examinado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el marco del Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>6</sup>. El Paraguay recibió numerosas recomendaciones relacionadas a la necesidad de adoptar una legislación integral que prohíba la discriminación, incluida expresamente la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. Las recomendaciones fueron efectuadas por las delegaciones de Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, Ecuador, Islandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Uruguay. Como ya viene siendo tradición, el Estado paraguayo aceptó todas estas recomendaciones y se comprometió a cumplirlas. Sin embargo, el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación o «Ley Julio Fretes» sigue sin tener tratamiento en el Poder Legislativo, desde que fuera presentado en el 2015<sup>7</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### DESPIDOS LABORALES

Durante el periodo de este informe se registró nuevamente una serie de despidos basados en la orientación sexual o identidad de género. Uno de los casos con repercusión en los medios de prensa fue registrado en el mes de agosto. Un joven de 21 años de la ciudad de Fernando de la Mora (departamento Central) denunció que fue despedido al segundo día de haber sido contratado bajo el pretexto de dar «mala imagen» a la empresa<sup>8</sup>.

### VIOLENCIA HACIA PERSONAS TRANS

Este año se ha incrementado la violencia hacia las personas trans en Paraguay, ejercida por el Estado y la sociedad. La Asociación Panambi recibió denuncias de 80 casos, de los cuales 20 son de violencia en penitenciarías, 20 sobre identidad de género, 30 de abuso de autoridad y 10 de agresión física en zona de trabajo sexual.

En el mes de agosto, una activista por los derechos de las personas trans denunció ante la Policía Nacional que en reiteradas ocasiones recibió llamadas telefónicas de amenazas de muerte<sup>9</sup>.

6 Para más información, ver el artículo sobre Sistema internacional de protección de derechos humanos en este informe.

7 «Ficha Técnica del Expediente», SILPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 30 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106146>

8 «Le echaron al segundo día de trabajo por dar "mala imagen"», *Extra*, 30 de agosto de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.extra.com.py/actualidad/le-echaron-al-segundo-dia-trabajo-dar-mala-imagen-n2958705.html>

9 Acta de denuncia ante la Comisaría 20 de la ciudad de J. Augusto Saldívar del departamento Central.

## PROHIBICIÓN DEL INGRESO A LUGARES PRIVADOS ABIERTOS AL PÚBLICO

Un joven denunció por redes sociales que, el pasado 24 de septiembre, le fue negado el acceso a un espacio de recreación nocturno por estar maquillado. El hecho sucedió en Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, en la discoteca El Cassette<sup>10</sup>.

## AVANZADA ANTIDERECHOS Y DISCURSOS DE ODIOS POR PARTE DE PASTORES EVANGÉLICOS

En Encarnación, el grupo antiderechos denominado «Movimiento Nacional Somos Muchos, Muchos Más» promovió la firma de acuerdo con candidatos a la intendencia de esa ciudad. Este acuerdo tuvo la intención de generar una Dirección de «Vida y Familia» dentro del municipio. Estas acciones son realizadas con la intención de evitar la protección de derechos para las personas TLGBI. Hay que recordar que bajo la consigna «vida y familia» fueron vulnerados los derechos a la libre manifestación y movilización en el contexto de las marchas por los derechos TLGBI de la capital del departamento de Itapúa.

En esa misma ciudad, en el mes de mayo, grupos fundamentalistas denunciaron ante el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) la circulación entre estudiantes de la educación media de una encuesta realizada en contexto de pandemia. El instrumento contaba con la posibilidad de seleccionar dentro del campo de identidad de género las opciones de: varón trans, mujer trans o no binarie. En pocas horas, el MEC se desvinculó de dicha encuesta mediante un comunicado público<sup>11</sup> firmado por el ministro de Educación, Juan Manuel Brunetti, donde reafirma su ideología de vida y familia, negando así la realidad de diversidad en la que vivimos.

A finales del mes de agosto, en la ciudad de Lambaré (departamento Central), el pastor evangélico «profeta José Duarte» acusó de homosexuales y amenazó de muerte a personas vecinas que denunciaron polución sonora por parte de la improvisada iglesia denominada «Ministerio Ejército de Avivamiento del Reino de Dios»<sup>12</sup>. El tratar a la orientación sexual e identidad de género como un pecado o enfermedad atenta contra varios dere-

10 «A quien no le dejaron entrar por su maquillaje...» [Archivo de video], TikTok, 28 de septiembre de 2021, [https://www.tiktok.com/@luissoyoo/video/7013034198206303494?is\\_from\\_webapp=1&sender\\_device=pc&web\\_id=7033401261164594693](https://www.tiktok.com/@luissoyoo/video/7013034198206303494?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7033401261164594693)

11 «Comunicado del Ministerio de Educación y Ciencias» [Tweet], MECPy [@MECPy], 3 de mayo de 2021, [https://twitter.com/MECPy/status/1389391285740621833?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwrm%5E1389391285740621833%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5E%1&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.com.py%2Fnaicionales%2F2021%2F05%2F04%2Fmec-se-desmarca-de-encuestas-controvertida-de-vuelta-por-tema-genero%2F](https://twitter.com/MECPy/status/1389391285740621833?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwrm%5E1389391285740621833%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5E%1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.com.py%2Fnaicionales%2F2021%2F05%2F04%2Fmec-se-desmarca-de-encuestas-controvertida-de-vuelta-por-tema-genero%2F)

12 «Clausuran polémica iglesia del “profeta José” en Lambaré», ABC Color, 1 de septiembre de 2021, acceso el 3 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/09/01/clausuran-polemica-iglesia-del-profeta-jose-en-lambare/>

chos. El Estado debe crear instrumentos que sancionen este tipo de discursos de odio, puesto que conlleva a torturas bajo el pretexto de exorcizar o curar la homosexualidad.

## **SOLICITUDES DE CAMBIO DE NOMBRE SIN RESPUESTAS**

Cabe destacar que también los cambios de nombre de dos personas trans siguen sin respuestas de parte del Estado desde hace cinco años.

## **REGISTRO DE CASOS**

### **Centro de Denuncias de DD. HH. y VIH**

Desde noviembre de 2020 a septiembre de 2021, el Centro de Denuncias de DD. HH. y VIH recibió 46 denuncias de discriminación por orientación sexual, identidad o expresión de género (tabla 1)<sup>13</sup>.

**Tabla 1. Denuncias por discriminación**

CAUSAS DE DISCRIMINACIÓN	NÚMERO DE CASOS RECIBIDOS
Discriminación por orientación sexual	7
Maltrato por identidad de género	4
Discriminación por identidad de género	34
Violencia de género	1

Fuente: Centro de Denuncias de VIH y DD. HH., octubre de 2021.

### **Línea Rohendu**

Entre noviembre de 2020 y octubre de 2021, el servicio de atención Rohendu<sup>14</sup> registró un total de 203 casos (tabla 2).

<sup>13</sup> Centro de Denuncias de VIH y DD. HH., información proporcionada a los(as) autores, octubre de 2021.

<sup>14</sup> Rohendu es el nombre de la línea de atención telefónica a casos de discriminación LCTBI de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, <https://www.aireana.org.py/tomando-fuerza/ro-hendu/>

**Tabla 2. Denuncias recibidas - Línea Rohendu**

TEMAS	NÚMERO DE CASOS
Afrontar la discriminación	75
Información (activismos, actividades, espacios seguros, recomendación de profesionales en áreas de salud)	51
Intenta contactar (dejar mensajes y no responder, eliminar, cortar la llamada, solo dejar saludos, preguntar si el servicio sigue vigente)	21
Discriminación y violencia familiar	13
Conocer a otras personas LGBTQ+	11
Asesoría sobre temas de derechos sexuales y reproductivos	10
Discriminación laboral	5
Derecho a bienes	4
Derecho a comaternar	4
Apoyo pedagógico	3
Asesoría solicitada por personas no LGBTQ+	4
Violencia en la pareja	1
Acoso en redes	1
<b>Total</b>	<b>203</b>

Fuente: Rohendu.

El porcentaje más alto se da en el grupo denominado «afrontar la discriminación». En esta categoría se resaltan contextos relacionados con la salida del clóset; violencia, acoso y/o persecución a causa de la orientación sexual, identidad y/o expresión de género.

Frente a estas situaciones, las personas solicitaron apoyo psicológico. Las atenciones requirieron contención, intervenciones ante crisis y acompañamiento<sup>15</sup>.

15 Aireana, *Informe Rohendu 2020*, 26 de agosto de 2021, <https://www.aireana.org.py/documentos/informe-rohendu-2020/>



## VULNERABILIDAD ANTE EL DERECHO DE COMATERNAR<sup>16</sup>

Una pareja de lesbianas había decidido llevar adelante un proyecto de familia. Así es cómo una de ellas concibió un niño, criado por ambas. Luego de tres años se separaron y la madre biológica decidió ir a vivir con su nueva pareja. Unos meses más tarde se volvió a mudar, esta vez sin comunicar la nueva dirección a la otra madre, cortando así de forma abrupta el vínculo afectivo que tenía el niño con su otra madre, y esta, ante la incesante búsqueda sin éxito, sumada la situación de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, terminó con depresión. Un año más tarde, cuando volvió a sentir fuerzas para retomar su vida, acudió a Rohendu buscando asesoría jurídica; tiene la intención de solicitar al Ministerio de la Defensa Pública el relacionamiento con su hijo, pero hasta la fecha no ha recurrido.

Aquí el derecho a construir una familia, de comaternar, de vivir una niñez libre de violencia, queda a disposición de quien tiene el poder legal, y que en situaciones como esta se usa de forma arbitraria como si un hijo o una hija fuera de la propiedad de quien lleva el apellido. Por otro lado, existe desconfianza o rechazo para acercarse a instituciones del Estado en busca de ayuda, ya sea por la falta de legislación pertinente o por el trato prejuicioso. Otros casos recibidos son ejemplos de que la norma implícita suele centrarse en los prejuicios hacia las personas LGBT y no en el interés superior de la niñez<sup>17</sup>.

## DISCRIMINACIÓN POR HERENCIA

En un caso, una mujer perdió a su pareja este año y, además del dolor, también atraviesa una situación de injusticia. Tras convivir más de 20 años, en este momento no puede disponer de sus bienes, legalmente no hay respuestas favorables y depende totalmente de la buena voluntad de la familia.

Otro caso es de una pareja de lesbianas que habían convivido más de cinco años. Una de ellas era la titular de una propiedad adjudicada por el Estado. A su muerte, en mayo de este año, rápidamente su familia empezó a hostigar constantemente a la pareja para que salga de la casa y entregue todos sus bienes.

Estos son solamente algunos de los centenares de casos que se reciben cada año a través de la línea Rohendu<sup>18</sup> de Aireana y ejemplifican la vulnerabilidad a la que son sometidas las personas LGTBI ante la falta de una legislación que amplíe estos derechos. De esta forma, todo queda bajo el control social.

16 Concepto utilizado en la jurisprudencia de otros países como México, Chile o Argentina. Véase «comaternar» en el *Diccionario Jurídico*, 28 de agosto de 2019, <http://diccionariojuridico.mx/definicion/comaternidad/>

17 Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh, Mariana Sepúlveda y Erwing Augsten, «Resistir es crear», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 85-86.

18 «Rohendu», *Aireana*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.aireana.org.py/tomando-fuerza/ro-hendu/>

La era democrática no ha sido capaz de incluir todos los derechos, ya sea por arbitrariedad, incapacidad o falta de voluntad política. Es urgente la ampliación de normativas, pues la actual no alcanza para resolver todos los conflictos.

## CONCLUSIONES

El Estado continúa mostrándose débil en cuanto a reconocimiento y protección de derechos básicos de las personas TLGBI. Los resultados de las últimas elecciones municipales dan cuenta del avance antiderechos en varias ciudades del país. Pocos municipios tuvieron resultados que podrían ser favorables para el clima en cuanto a avances de derechos para los próximos cinco años. Las denuncias de violaciones de derechos hacia personas TLGBI continúan sin ser encaradas por este Gobierno. Los principales avances en defensa de derechos siguen estando en mano de las organizaciones sociales, teniendo su máximo auge de visibilidad durante el mes de septiembre de cada año. Así, se cierra un año más con un Estado que camina para atrás.

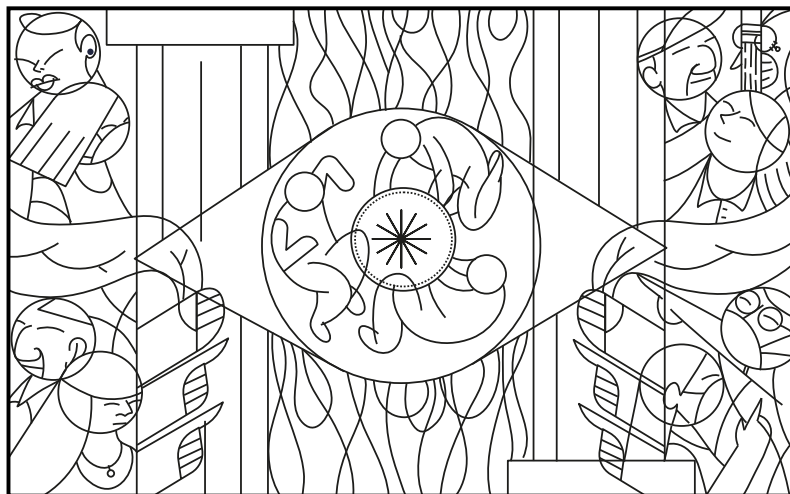
## RECOMENDACIONES

Aprobar e implementar la Ley Contra Toda Forma de Discriminación o «Ley Julio Fretes».

- Elaborar protocolos desde el Ministerio de Trabajo para evitar despidos basados en la orientación sexual o identidad de género.
- Trabajar en la prohibición de las torturas, mal llamadas «terapias de re-conversión», mediante el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).
- Elaborar protocolos, juntamente con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), para la no discriminación de las infancias TLGBI en instituciones educativas.
- Iniciar un proceso desde la sociedad civil que pueda concretarse en un reconocimiento de parejas no heterosexuales.
- Dictar sentencia a favor del cambio de nombre de las personas trans que presentaron esta acción ante la Justicia paraguaya.
- Efectuar acciones afirmativas ante las recomendaciones hechas al Estado paraguayo en el último Examen Periódico Universal (EPU) por las delegaciones de Bélgica, Canadá, Ecuador, Alemania, Islandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay y Argentina.

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA  
VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

# MUCHAS PROMESAS, POCAS ACCIONES



En el segundo año de la pandemia del COVID-19, el Estado paraguayo suma otra ley más para combatir la violencia de género y el feminicidio, pero hasta ahora no toma decisiones precisas respecto a dotar de presupuesto específico para la implementación de las medidas dispuestas en la nueva Ley N.º 6806/2021 «Que declara emergencia nacional por feminicidios». Las políticas públicas y los programas implementados continúan siendo limitados y centralizados en el área metropolitana y algunas ciudades cabeceras departamentales, en tanto la violencia de género está alojada en todos los rincones del país. Así, una vez más, es un año de muchas promesas, pero pocas acciones, debido a la precariedad de los servicios y el poco presupuesto asignado a las políticas vigentes.

**Palabras claves:** *violencia hacia las mujeres, acoso sexual, justicia, legislación, políticas públicas.*

**Myrian González Vera**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

El artículo aborda la situación de la violencia hacia las mujeres, analizando el cumplimiento de las leyes y la implementación de políticas y programas vigentes, que permiten comparar los avances y obstáculos que surgen en el contexto de los compromisos asumidos por el Paraguay para garantizar una vida libre de violencias de género. Se incluye un análisis del presupuesto destinado por el Estado para combatir la violencia y las principales novedades legislativas del año. También se informa sobre las acciones emprendidas por las instituciones integrantes del Sistema de Protección y del Ministerio de la Mujer como órgano rector de las políticas públicas, así como datos oficiales respecto a casos de violencia denunciados. Además, partiendo de casos singulares, se ofrece una descripción de algunas de las dificultades con las que tropiezan las víctimas que buscan acceder a la justicia, así como el nuevo juicio del caso Alexa sobre acoso sexual. Por último, se presentan algunas consideraciones finales y recomendaciones para el mejoramiento de las medidas y acciones tendientes a prevenir, proteger y sancionar la violencia de género.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### **SIN PRESUPUESTO NO SE AVANZA EN EL COMBATE CONTRA LA VIOLENCIA**

El Paraguay forma parte del concierto de naciones que se han comprometido a luchar contra la violencia hacia las mujeres; ha firmado convenciones e implementado mecanismos institucionales; tiene leyes y políticas públicas para prevenir, atender, proteger y sancionar la violencia. En el *check list* internacional, el Estado cumple con el envío de informes sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos; sin embargo, detrás de las letras de los informes hay números que encubren la realidad. ¿A cuántas víctimas de violencia les alcanza la protección estatal? ¿Cuántas sanciones emite la Justicia como medidas ejemplares de no repetición? ¿Cuánto gasta el Estado para cumplir con las leyes que promulga? Estas son preguntas que no son respondidas cuantitativamente en los distintos informes del Estado, porque, por un lado, hasta ahora no se cuenta con un registro unificado de casos de violencia para dimensionar el problema; y, por el otro, porque —en general— los presupuestos están fraccionados según instituciones y programas, con montos insuficientes y, además, casi siempre un porcentaje importante proviene de la cooperación internacional. En síntesis, el Estado paraguayo declara y se compromete a combatir la violencia basada en el género, pero los esfuerzos por asignar un presupuesto adecuado de las arcas nacionales han sido, hasta ahora, mínimos, lo que impide el cumplimiento cabal de los compromisos asumidos por todas las instituciones que componen el sistema de prevención, planificación y protección.

Por ejemplo, en el año 2018, una veintena de ministerios, varios municipios y algunas organizaciones de la sociedad civil se reunieron a fin de diseñar una hoja de ruta para la implementación plena de la Ley N.º 5777/2016. Entre las principales recomendaciones de esta hoja de ruta se incluye «la gestión de acciones estratégicas orientadas a garantizar la disponibilidad del Fondo de Promoción de Políticas para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres»<sup>1</sup>, un sistema unificado y concentrado de registro, protocolos para la atención en salud de víctimas de violencia, así como de atención en salud mental para las personas agresoras, la derogación de la Resolución ministerial N.º 29664/2017 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)<sup>2</sup>, entre muchas otras recomendaciones que aún no se han podido aplicar adecuadamente.

Varias de estas recomendaciones parten de las Observaciones hechas por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 2017, en respuesta al VII Informe Periódico del Paraguay. Con respecto al presupuesto, el Comité CEDAW emitió la Recomendación 15.a en la que

[...] recomienda al Estado parte que: a) Otorgue prioridad al mandato del Ministerio de la Mujer e incremente considerablemente los recursos humanos, técnicos y financieros que se le asignan, de tal manera que pueda cumplir de manera eficaz su mandato de vigilar la situación de las mujeres, aplicar políticas y leyes relativas a la igualdad entre los géneros en todas las dependencias administrativas del Estado parte y garantizar su coordinación eficaz; b) Garantice la asignación de un presupuesto independiente y suficiente para la aplicación eficaz del tercer plan nacional de igualdad de oportunidades y para la supervisión y evaluación de sus efectos; [...]<sup>3</sup>

El Estado paraguayo respondió al Comité de la CEDAW en 2020 y con respecto al punto referido al presupuesto señaló que desde el año 2009 «el Estado ha realizado denodados esfuerzos para aumentar su presupuesto para posibilitar el cumplimiento de su mandato legal [...]»<sup>4</sup>; sin embargo, según los últimos datos referidos al presupuesto destinado a políticas específicas para el empoderamiento de la mujer, el combate a la violencia y la trata de mujeres, el Ministerio de la Mujer registra un decrecimiento en los montos presupuestarios comparando los años 2020 y 2021 (tabla 1).

1 Decidamos, *Política de protección integral a las mujeres, niñas, y adolescentes, contra toda forma de violencia*. Ley N.º 5777/16. Hoja de ruta para la implementación plena de la Ley 5777/16 – Asunción, agosto de 2018, <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Hoja-de-ruta-Ley-5777-min.pdf>

2 Esta resolución prohíbe la «utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias», y continúa vigente.

3 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/CPRY/CO/7, *Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 22 de noviembre de 2017, [https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informes%20VII%20Observaciones.pdf](https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Cedaw%20VII%20Observaciones.pdf)

4 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe de Seguimiento a las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer sobre el VII Informe Periódico del Paraguay*, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20de%20seguimiento%20VII%20Observaciones%20Finales%20CEDAW%202020.pdf>

**Tabla 1. Presupuesto Ejercicio Fiscal 2020 y 2021  
- Ministerio de la Mujer<sup>5</sup>**

ACTIVIDAD PRESUPUESTADA EN GUARANÍES	APROBADO 2020	APROBADO 2021
Promoción y control de políticas con perspectiva de igualdad	121.744.369	88.609.115
Prevención de violencia hacia mujeres y trata de personas	121.949.145	105.410.000
Atención integral a mujeres en situación de violencia y trata	3.538.116.360	3.168.063.424
Atención integral a mujeres para empoderamiento	1.661.295.219	1.589.243.345
<b>Total</b>	<b>5.443.105.093</b>	<b>4.951.325.884</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Oficina de Acceso a la Información Pública<sup>6</sup>.

El Estado paraguay también recibió recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos, entre las que se incluyen:

**118.168:** Velar por que todas las instituciones dedicadas a la prevención, también en el ámbito educacional, así como a la lucha contra la violencia contra la mujer, estén dotadas de recursos financieros y humanos adecuados para llevar a cabo su misión, de conformidad con la meta 5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Suiza);

**118.170:** Combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y las niñas, así como la delincuencia organizada y la trata de personas, y salvaguardar los derechos de las mujeres y los niños (China);

**118.171:** Mantener la labor de protección integral de las mujeres contra todas las formas de violencia, mediante la aplicación de leyes y planes nacionales adoptados al respecto (Cuba);

**118.172:** Redoblar sus esfuerzos para prevenir, combatir y castigar los feminicidios y todos los actos de violencia contra las mujeres (Chequia);

**118.173:** Combatir e investigar eficazmente los feminicidios y todos los actos de violencia contra las mujeres y las niñas (Dinamarca);

5 El monto total del presupuesto fiscal 2021 del Ministerio de la Mujer ha sido de 19.403.658.758 guaraníes, con lo cual el presupuesto para los programas consignados en la tabla 1 corresponde al 25,5%.

6 Datos obtenidos de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Hacienda, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/170114-MinisteriodelaMujerAnexoGastos202147925pdf-MinisteriodelaMujerAnexoGastos202147925.pdf>

7 Consejo de Derechos Humanos. 48 periodo de sesiones. Informe del Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal. A/HRC/48/9. Aceptadas por el Estado paraguay en A/HRC/48/9/Add.1. Pueden verse en <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9> y en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Pages/ListReports.aspx>

## SERVICIOS QUE PRESTA EL MINISTERIO DE LA MUJER CON ESE PRESUPUESTO

Desde su instalación en 1993<sup>8</sup>, el Ministerio de la Mujer sostiene prácticamente algunos planes y programas enmarcados en su mandato de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Los principales son: el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que ofrece asesoría y atención jurídica y psicológica para mujeres en situación de violencia; la Línea 137 \*SOS Mujer, que consiste en un Sistema Operativo de Seguridad de servicio telefónico durante las 24 horas del día; la Casa para mujeres en situación de violencia «Mercedes Sandoval»; y en pandemia se habilitó el servicio telefónico Telepizza que, además, tiene una línea de WhatsApp para envío de mensajes y solicitud de ayuda.

También cuenta con el Programa Ciudad Mujer: es un servicio integral para mujeres alojado en el área metropolitana de Asunción y cuatro Centros Regionales de las Mujeres en las ciudades de Filadelfia (Boquerón), Pedro Juan Caballero (Amambay), Curuguaty (Canindeyú) y Ciudad del Este (Alto Paraná).

## NUEVA LEY Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN CURSO

En septiembre de 2021, la Ley N.º 6806 «Que declara emergencia nacional por feminicidios»<sup>9</sup>—que complementa a la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia»— se suma al ya amplio marco legal que garantiza una vida libre de violencia basada en el género, aunque se sabe que en Paraguay la suma de leyes no implica mejora de la situación, como ya se viene repitiendo año tras año en este informe de derechos humanos. Efectivamente, la ley sola no basta; sin embargo, el hecho de dar reconocimiento legal a una situación que cada día produce víctimas debe ser considerado un avance y un empuje para demandar al Estado su cumplimiento.

Regirá durante el tiempo que dure la pandemia del COVID-19 y se enmarca en la declaración de emergencia sanitaria establecida en la Ley N.º 6524/2020<sup>10</sup>. Como su nombre lo indica, la ley establece medidas «urgentes e inmediatas con la finalidad de reducir el número de mujeres víctimas de feminicidio, y de prevenir, atender y proteger a las mujeres contra toda forma de violencia» (artículo 1), entre otras cuestiones referidas a determinación de zonas geográficas en las cuales se deben intensificar dichas medidas. Interesante legislación, pero necesita presupuesto propio para su implementación efectiva. Y eso es justamente lo que no se tiene, al menos hasta ahora.

8 En ese entonces y hasta 2012 era Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la República.

9 Véanse el contenido de la ley y el historial de su tratamiento en <http://silpy.congreso.gov.py/ley/143593>

10 «Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras».

Por la misma época en que se discutía esta ley de emergencia por feminicidios en el Congreso Nacional, la Cámara de Senadores aprobaba en general un proyecto de ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género. Queda pendiente su sanción por la misma cámara<sup>11</sup>. Este proyecto, presentado en abril de este año por un grupo de legisladoras, cuenta con el aval de varias instituciones del Estado, entre las que se destacan el Ministerio de la Mujer y el Tribunal Superior de Justicia Electoral. La violencia política es otra de las expresiones cotidianas de la violencia hacia las mujeres. Las que deciden disputar espacios y cargos políticos están en constante peligro de ser humilladas o sometidas por sus pares masculinos. Ejemplos hay de sobra y en todos los ámbitos donde se ejercen el poder y el liderazgo.

Este año también tocó estudiar una nueva modificación del artículo 229 del Código Penal que se refiere a la violencia familiar y, si se aprueba, sería la cuarta modificación de este artículo desde su vigencia en 1997. Los cambios que se fueron dando incorporaron importantes avances al concepto de violencia y violencia familiar, en el sentido en que hoy no solo se refiere a violencia física (Ley N.º 3440/2008), sino que incorpora la violencia psicológica (Ley N.º 4628/2012) y también se eliminó la habitualidad del hecho para ser considerado un delito que se castiga penalmente (Ley N.º 5378/2014); y ahora, la propuesta de modificación pretende ampliar el tipo de relación entre la persona víctima y la persona agresora, de modo a no circunscribirse solo al ámbito familiar o de convivencia, e incluyendo relaciones pasadas y finalizadas. La Cámara de Senadores aprobó una versión que la Cámara de Diputados modificó, con lo cual la propuesta vuelve a la cámara de origen para su aceptación o rechazo; por lo que probablemente se trate el próximo año.<sup>12</sup>

Una de las principales exponentes de la teoría y análisis de la violencia de género de la región, Rita Segato, sostiene que legislar sobre la violencia de género a veces se convierte solo en discurso, y en el caso del Paraguay es así con la mayoría de las normas jurídicas, y en especial en este del artículo 229, que ya ha sufrido varias modificaciones. Segato afirma que, si el Estado no se dispone a cumplir la ley, poco se puede avanzar.

La pregunta pasa por si el Estado tiene la capacidad para proteger a las personas y también se vincula con su progresivo descrédito. Luego, está el tema del punitivismo, que quiere utilizar este tipo de crímenes horribles para intensificar el castigo. Esto es equivocado porque, a pesar de que las leyes tienen que existir se vuelve un discurso que pauta la vida de la mayoría cuando hay fe estatal; sin embargo, cuando no la hay, como ahora, dejan de persuadir

11 Véase el estado del proyecto de ley en «Ficha Técnica del Expediente», SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>

12 «Ficha Técnica del Expediente», SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>



y disuadir. Su eficacia material desaparece. Esto se comprueba con muchas leyes que solo sirven para decir que se legisló<sup>13</sup>.

## **SIN SISTEMA UNIFICADO DE REGISTRO, NO SE PUEDE DIMENSIONAR LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO**

Paraguay es un país que ha avanzado en la producción de estadísticas de género en los últimos años. Hoy día, es posible encontrar datos sobre distintos aspectos de la vida social, política y económica que permiten diferenciar la situación de mujeres y hombres, pero aún no se ha logrado concretar el sistema unificado de registro de casos de violencia contra las mujeres, a pesar de los numerosos mandatos legales y compromisos internacionales. No obstante, varias instituciones públicas ofrecen datos referidos a las denuncias que se presentan en todo el país.

### **Ministerio de la Mujer**

El Ministerio de la Mujer registra los servicios que presta en el ámbito y mantiene el Observatorio de la Mujer para los seguimientos sobre violencia hacia las mujeres, que ofrece principalmente los casos de feminicidios, las víctimas y sus familias, cuyos datos están disponibles en su página *web*.

La tabla 2 indica la cifra de mujeres que fueron atendidas en los programas de atención del Ministerio de la Mujer, y la cantidad de servicios que recibieron (asesoramiento psicológico y jurídico, alojamiento, contención, acompañamiento en los procesos, entre otros).

**Tabla 2. Servicios prestados a mujeres víctimas de violencia basada en género**

TIPO DE SERVICIOS BRINDADOS ENERO A OCTUBRE DE 2021	CANTIDAD DE MUJERES ATENDIDAS	SERVICIOS BRINDADOS
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	1.469	4.596
SOS Mujer 137 (llamadas sobre casos de violencia)	7.097	29.606
Casa para mujeres en situación de violencia «Mercedes Sandoval» (mujeres alojadas)	28	1.807
Casa para mujeres en situación de violencia «Mercedes Sandoval» (hijas[os] alojadas[os])	27	---

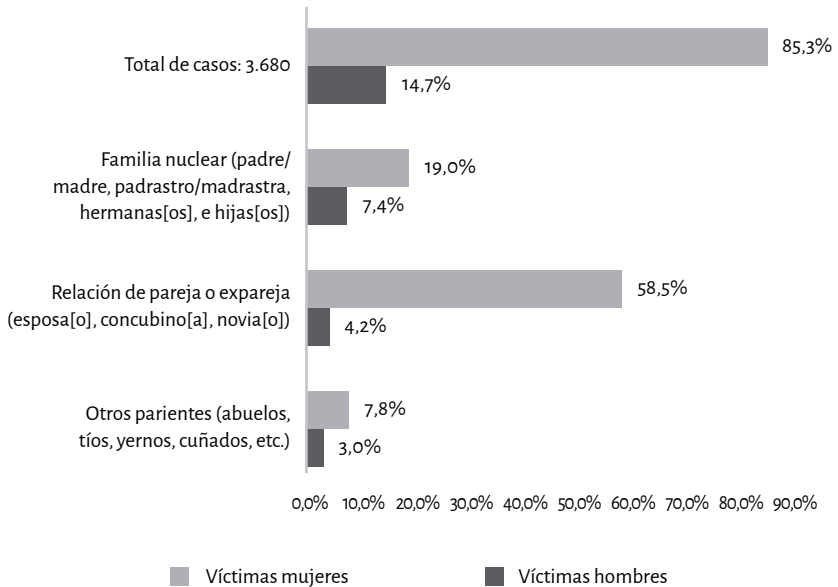
Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Ministerio de la Mujer (enero a octubre de 2021).

13 Entrevista a Rita Segato, Julieta Fantini, «Si convence, la ley tiene un efecto, si no es un adorno para que se laven las manos», *Perfil*, 17 de septiembre de 2017, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/si-convence-la-ley-tiene-un-efecto-si-no-es-un-adorno-para-que-se-laven-las-manos.shtml>

## Policía Nacional - Departamento de Estadística

Las instituciones policiales —más precisamente las comisarías locales— son, comúnmente, el primer lugar adonde acuden las víctimas de violencia para presentar denuncia, aunque muchas veces esta es desestimada por la misma institución y muchas otras la víctima la «retira» antes de que la Policía corra traslado a las instituciones pertinentes (Juzgados de Paz o Ministerio Público). En el gráfico 1 se presentan las denuncias registradas en comisarías de todo el país (un total de 3.680 casos), que se corresponden tanto para su tratamiento en el ámbito Civil como en el Penal, en caso de que estas denuncias continúen los procedimientos judiciales correspondientes, o hayan sido «retiradas» por la víctima posteriormente<sup>14</sup>.

**Gráfico 1. Porcentaje del total de denuncias de violencia familiar, según grado de parentesco y sexo de la víctima (enero a octubre de 2021)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la Dirección General de Prevención y Seguridad de la Policía Nacional (enero al 15 de octubre de 2021).

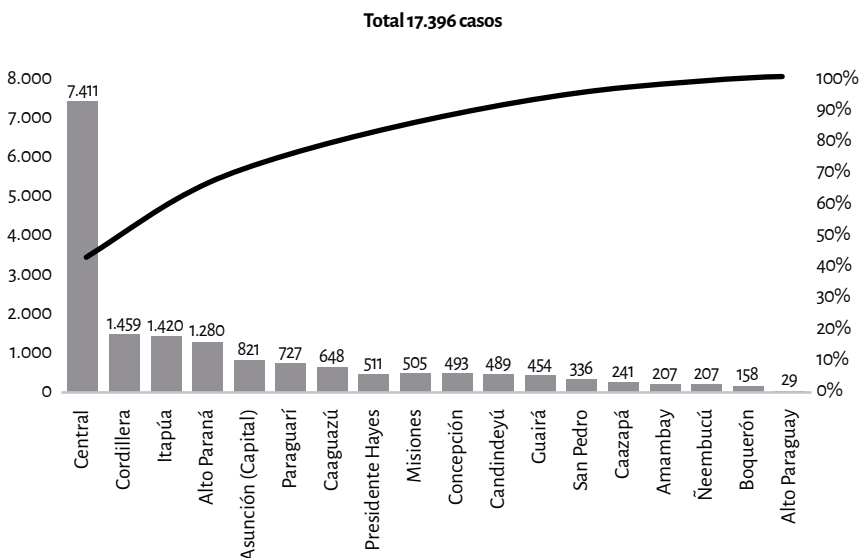
<sup>14</sup> Según la ley, ninguna denuncia sobre violencia hacia las mujeres puede ser desestimada. Sin embargo, aun cuando no se cuenta con datos que podrían sostener esta afirmación, es sabido que el retiro de la denuncia por parte de la víctima es frecuente, sobre todo en los casos de violencia de pareja, lo que ocurre, por un lado, porque es una acción que se corresponde con el ciclo de violencia en el cual viven muchas mujeres; y, por el otro, por la dependencia económica que tienen con respecto a su agresor así como, por supuesto, por el aún vigente sistema patriarcal y machista.

## Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género

Los datos sobre violencia familiar que recoge la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia provienen de las circunscripciones judiciales de toda la República y se discriminan entre las denuncias procesadas por los Juzgados de Paz en el marco de la Ley N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica» y las remitidas al Ministerio Público cuando las denuncias se corresponden con el artículo 229 sobre violencia familiar del Código Penal (Ley N.º 5378/2014).

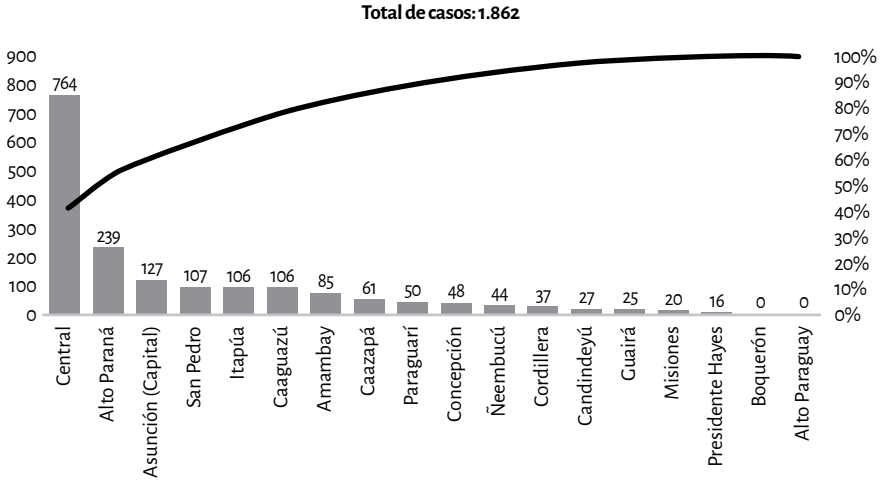
En ambos casos, la mayor parte de las denuncias se concentra en el departamento Central y la capital del país, Asunción: en total, los casos presentados en el fuero Civil llegan al 47,3% y los derivados al ámbito Penal, al 47,8% del total (gráficos 2 y 3). En la concentración de denuncias —además del volumen poblacional que existe en estas zonas—, podría también influir una mayor posibilidad de acceder a la justicia y a los servicios públicos en las ciudades más grandes.

**Gráfico 2. Total de denuncias de violencia familiar ingresadas en el fuero Civil (Juzgados de Paz) en circunscripciones judiciales de todo el país (enero a agosto de 2021)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (enero a agosto de 2021).

**Gráfico 3. Expedientes ingresados al fuero Penal, según el artículo 229 sobre violencia familiar - Primer semestre de 2021**



Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Primer semestre de 2021).

**Ministerio Público**

En cuanto al Ministerio Público, los datos ingresados en la tabla 3 indican que este año han aumentado las causas relacionadas con la violencia de género (abusos sexuales en niñas y niños, coacción sexual e incumplimiento del deber legal alimentario)<sup>15</sup>. Sin embargo, es difícil aventurar las causas del crecimiento de denuncias, mientras no se cuente con un sistema unificado de casos de violencia<sup>16</sup>.

**Tabla 3. Denuncias sobre hechos relacionados con la violencia de género, doméstica e intrafamiliar (enero a septiembre de 2021)**

PRESUNTOS HECHOS PUNIBLES INGRESADOS A LAS FISCALÍAS DE TODO EL PAÍS	TOTAL DE CASOS
Coacción sexual	1.218
Abuso sexual en niñas/niños	2.038
Incumplimiento del deber legal alimentario	4.913
Violencia familiar	20.795

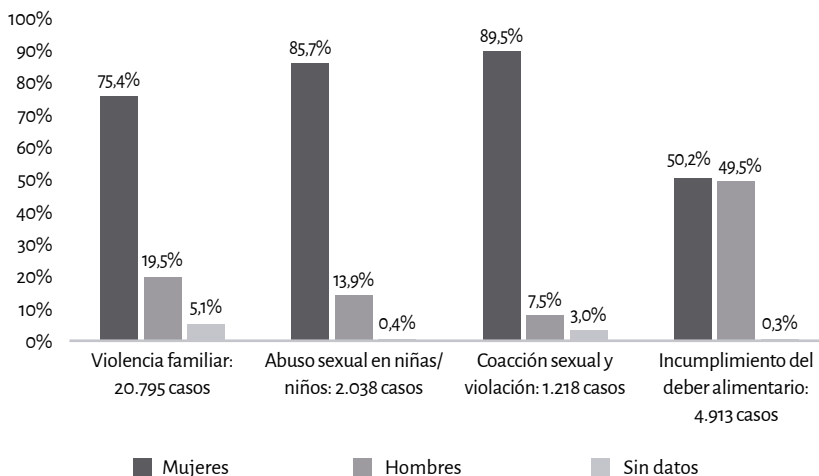
Fuente: Datos proveídos por la Dirección de Planificación, Departamento de Estadística del Ministerio Público (enero a septiembre de 2021).

15 Los datos están en el artículo del año 2020: Myrian González Vera, «Insuficiencia del Sistema de protección ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 91-108.

16 *Ibidem*.

Es importante observar que —en los casos referidos a la violencia sexual y la violencia familiar— son mujeres, niñas y adolescentes la mayoría de las víctimas (gráfico 4). No obstante, cuando se trata del incumplimiento del deber alimentario, los porcentajes se distribuyen de manera casi paritaria, pues la demanda —aunque sea peticionada por el padre o la madre— tiene como titular del derecho la hija o el hijo menor de edad y, por tanto, es a quien la Justicia considera víctima. Lastimosamente, no se cuenta con registros de la cantidad de madres que demandan este derecho en nombre de sus hijos o hijas; pero, en la mayoría de los casos, son mujeres las que quedan a cargo de la casa y la familia.

**Gráfico 4. Causas ingresadas a Fiscalías de todo el país por presuntos hechos punibles de violencia de género, doméstica e intrafamiliar y violencia sexual, según sexo de la víctima (enero a septiembre de 2021)**



Fuente: Datos proveídos por la Dirección de Planificación, Departamento de Estadística del Ministerio Público (enero a septiembre de 2021)<sup>17</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### VIOLENCIA EN LA PAREJA: UNA BOMBA DE TIEMPO

Uno de los últimos feminicidios ocurridos en el periodo del informe es el de una joven de 20 años del departamento del Alto Paraná<sup>18</sup>, quien —según la información publicada en medios de prensa—, una semana antes de su

<sup>17</sup> El Ministerio Público aclara que los datos corresponden al momento de la denuncia, pudiendo variar la tipificación del hecho en el transcurso de la investigación.

<sup>18</sup> Es uno de los departamentos más violentos del país, donde se sitúa la ciudad que conforma la Triple Frontera con el Brasil y la Argentina, caracterizado por el contrabando, las mafias de distinto tipo, incluido el narcotráfico, escenario donde mujeres, niñas y adolescentes viven en mayor peligro.

asesinato, había decidido abandonar a su concubino por la violencia ejercida contra ella. Ante las amenazas de muerte, salió con sus pequeños hijos de la casa familiar e intentó denunciar a su agresor, primero en una comisaría y después en el Juzgado de Paz de la ciudad de Presidente Franco, donde —según la información publicada en medios de prensa— no recibieron su denuncia por carecer de su documento de identidad. Días después, la joven fue asesinada por su expareja, quien posteriormente se suicidó<sup>19</sup>. Una vida más segada, una familia más de luto por la falta de protección del Estado, porque no se aplicaron los protocolos vigentes ni, especialmente, el artículo 47 (De la presentación de la denuncia) de la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia», que establece taxativamente:

La denuncia puede ser presentada ante la Policía Nacional o los Juzgados de Paz sin necesidad de contar con patrocinio o representación letrada, en forma oral o escrita, para la **inmediata aplicación de medidas de protección**. **En ningún caso, se rechazará la recepción de la denuncia** [énfasis agregado].

Según los datos publicados por la prensa sistematizados por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), un total de 387 mujeres fueron víctimas de femicidio en el Paraguay en los últimos diez años. En el 67,4% de estos casos, el femicida ha sido la pareja o expareja de la víctima<sup>20</sup>. Ese factor de peligro —casa y (ex)pareja— se mantiene según los datos de este año: de enero a octubre, la prensa registró 32 casos de femicidio, en los cuales el 78% de los supuestos femicidas son la pareja o expareja de la víctima, es decir, casi 4 de cada 5 femicidios ocurren en el ámbito familiar y de pareja (gráfico 5); y en cuanto a intentos de femicidio, en el mismo periodo se registran 17 casos. Esto indica que la casa y la familia son los principales espacios donde las políticas públicas de prevención y protección contra la violencia hacia mujeres deben aplicarse de modo prioritario, si se quiere combatir efectivamente la violencia basada en género y el femicidio.

Por su parte, el Observatorio de la Mujer registra 24 femicidios y 17 intentos de femicidio en el mismo periodo<sup>21</sup>, en tanto no se tienen datos actualizados sobre femicidios en el Ministerio Público, que contabiliza 6 femicidios en los tres primeros meses del año<sup>22</sup>.

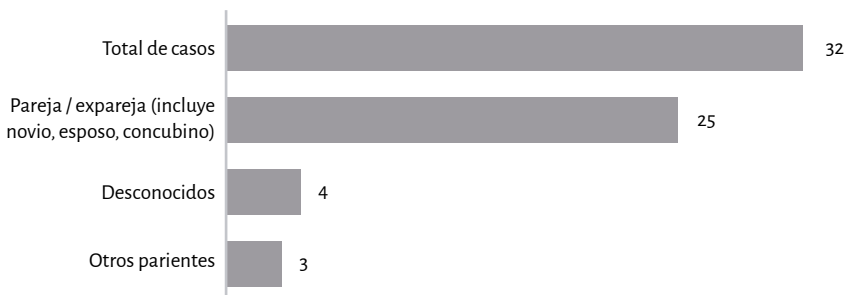
19 «Femicidio: Víctima pidió ayuda a la Policía y al Juzgado, pero no recibieron su denuncia», *ABC Color*, 19 de octubre de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/este/2021/10/19/femicidio-victima-pidio-auxilio-a-la-policia-y-al-juzgado-pero-no-recibieron-su-denuncia/>

20 Más datos sobre femicidio de los últimos diez años se pueden encontrar en Myrian González Vera, *Derecho a vivir libres de violencia. Situación de las mujeres en Paraguay: 2011-2020* (Asunción: CDE, 2021), 19-24. Aun cuando el femicidio como tipo penal de acción pública recién se legisló en 2016, estos datos se basan en el concepto de femicidio que está en la ley.

21 Datos sobre femicidio, corte del 1 de noviembre de 2021, <http://observatorio.mujer.gov.py/index.php/noticias/actualizacion-de-datos-de-femicidios-tentativa-de-femicidios-en-el-pais-y-femicidios-en-el-exterior-enero-octubre-2021>

22 Ciertamente, las causas ingresadas en el Ministerio Público cambian su carátula durante la investigación de los hechos; no obstante, siempre hay disparidad de datos con otras instituciones. «Femicidio: En el 2021 se registraron 6 mujeres víctimas en 6 causas abiertas», *Ministerio Público*, 3 de marzo de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/femicidio-en-el-2021-se-registraron-6-mujeres-victimas-en-6-causas-abiertas-5690>

**Gráfico 5. Supuestos casos de feminicidio informados por la prensa, según tipo de relación de la víctima con el victimario (enero a octubre de 2021)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos publicados en los diarios *ABC Color* y *Última Hora* y sistematizados por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) (enero a octubre de 2021).

## CONDENA DEL SACERDOTE EN EL CASO ALEXA, UN JUSTO TRIUNFO

Al momento del cierre de este informe, la Justicia condenó a un año de prisión con suspensión de la pena<sup>23</sup> al sacerdote católico Silvestre Olmedo en el caso de Alexa, la joven catequista que en 2016 lo había denunciado por acoso sexual. Con mucha tinta negra escribieron patriarcas de la Iglesia la defensa del cura acosador, osando decir incluso que no había que «hacer de una piedrita una montaña»<sup>24</sup> para calificar la violencia sexual ejercida por el jefe de la parroquia donde la joven ejercía su activismo religioso.

La defensa de Alexa, que ejerce la querrela adhesiva, apeló en agosto pasado la sentencia de primera instancia —donde no fue condenado el acusado, a pesar de haber sido encontrado culpable del hecho de agresión sexual<sup>25</sup>— y el Tribunal de Apelaciones de San Lorenzo dictaminó un nuevo juicio afirmando que:

La determinación de anular la absolución se basó en la errónea interpretación que realizaron los jueces Marchuk y Segovia con respecto a la palabra «hostigamiento», fundada meramente en el significado lingüístico e ignorando la normativa internacional, así como la supuesta inexistencia de autoridad o influencia de Olmedo.<sup>26</sup>

23 «Condenan al padre Silvestre a un año por acoso a Alexa», *Última Hora*, 6 de noviembre de 2021, <https://www.ultimohora.com/condenan-al-padre-silvestre-un-ano-acoso-alexa-n2970284.html>

24 Myrian González Vera, «El acoso sexual no es 'una piedrita', Monseñor. ¡Es violencia!», *Articulación Feminista Marcosur*, <https://www.mujiersdelsur-afm.org/acoso-sexual-monsenor-violencia-paraguay/>

25 Para mayores datos sobre el primer juicio y la sentencia del caso Alexa, véase González, «Insuficiencia del Sistema...», 105-106.

26 «Mañana se realiza un nuevo juicio oral en el caso Alexa», *La Nación*, 22 de septiembre de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2021/09/22/manana-se-realiza-nuevo-juicio-oral-en-caso-alexa/>

Esta condena sienta un precedente judicial histórico en la lucha contra la violencia hacia las mujeres. En primer lugar, porque se logró demostrar el acoso sexual en un país donde nunca ha sido fácil hacerlo. También influyó el trabajo conjunto del equipo de defensa de Alexa y del Ministerio Público, con cuya tenacidad se logró anular un juicio limitado que no había incluido toda la protección legal nacional e internacional vigente para probar los hechos. Finalmente, porque la lucha de Alexa es la de todas las mujeres que quieren vivir una vida libre de violencias. Por todo esto, es un gran triunfo<sup>27</sup>.

## CONCLUSIONES

Segundo año de pandemia del COVID-19 con muchos presupuestos aprobados por el Estado para tomar medidas de emergencia, aunque el problema de la violencia de género no ha sido la prioridad. En realidad, ni la salud ni la promoción de empleos para mujeres en situación precaria ni otros problemas sociales que urgen soluciones han sido abordados por el Estado de manera eficiente, honesta y transparente. Las mujeres, adolescentes y niñas continúan estando en el furgón de cola de la escasa protección social. Muchas promesas, pocas acciones, sería el resumen de este año.

## RECOMENDACIONES

- Incluir en la ley del Presupuesto General de la Nación 2022 el presupuesto específico para la implementación de las medidas de emergencia establecidas en la Ley N.º 6806 «Que declara emergencia nacional por feminicidios», así como también la ampliación del presupuesto para la efectiva aplicación de la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia».
- Anular efectivamente la Resolución ministerial N.º 29664/2017 «Por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias», de modo a promover en las escuelas y los colegios el derecho a la igualdad de género y la no discriminación, que es la base para promover una vida libre de violencias, principalmente para las niñas, las adolescentes y las mujeres<sup>28</sup>.
- Aplicar de modo urgente e irrestricto el artículo 47 de la Ley N.º 5777/2016, de modo a evitar feminicidios como los ocurridos este periodo, por falta de documentos de la víctima. Para ello, es necesario ampliar espacios de capacitación en derechos e igualdad en el ámbito del funcionariado que está en directa relación con la población afectada.

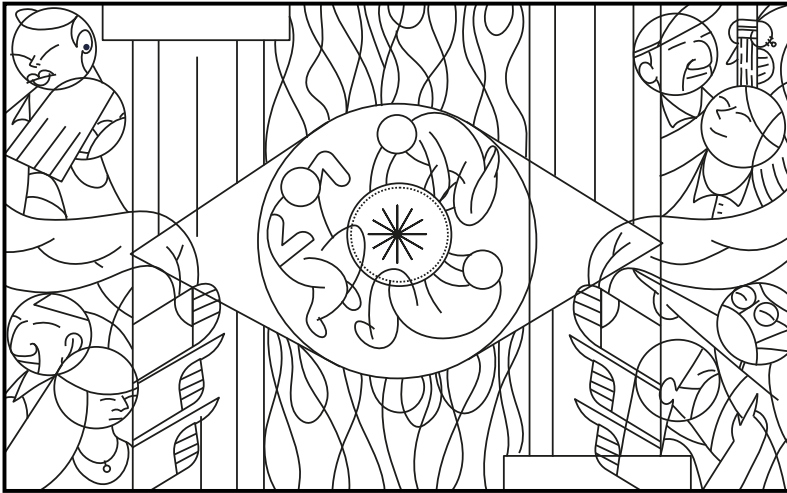
<sup>27</sup> En este caso, es importante resaltar el trabajo del Consultorio Jurídico Feminista que asumió la querrela adhesiva y ofreció desde el 2020 el apoyo jurídico a la víctima, logrando esta vez la condena del sacerdote.

<sup>28</sup> Ministerio de Educación y Ciencias (2017). Resolución ministerial N.º 29664, <https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>



## DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

# UN AÑO MARCADO POR LA NECESIDAD



Las trabajadoras domésticas se han visto obligadas a aceptar condiciones de trabajo precarias: sobrecarga de horas, salarios bajos e informalidad debido a la necesidad de contar con ingresos frente a las innumerables pérdidas de puestos de trabajo como consecuencia de la crisis general en la economía por el COVID-19. Desde el Estado, en el segundo año de pandemia, no se han promovido políticas ni programas específicos dirigidos al sector, la rama más feminizada del empleo y la economía.

**Palabras claves:** *trabajo, discriminación, ingresos, trabajo doméstico, precarización laboral.*

**Marcella Zub Centeno<sup>1</sup>**

KUÑA RÓGA Y CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

<sup>1</sup> Este artículo es fruto del trabajo e intercambio con mujeres trabajadoras domésticas pertenecientes al Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay - Legítimo (Sintradop-L), el Sindicato de Trabajadoras/es Domésticos y Afines de Itapúa (Sintradi) y el Sindicato de Trabajadoras del Servicio doméstico del Paraguay (Sintradespy), quienes han relatado la situación de sus derechos en 2021 y las dificultades que enfrentan, junto a las limitadas políticas públicas dirigidas al sector.

El artículo se centra en presentar la situación de derechos en 2021 desde el empleo, las condiciones laborales y salariales de las trabajadoras domésticas, recordando las recomendaciones formuladas al Estado paraguayo por parte del Comité CEDAW (de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y en la evaluación del último Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Igualmente, aborda la necesidad de avanzar en el cumplimiento y la ratificación de tratados internacionales que afectan de manera particular al trabajo doméstico, de proponer políticas públicas destinadas al reconocimiento de los derechos del sector doméstico, principalmente lo referido a la seguridad social. Por último, presenta una serie de recomendaciones que, de adoptarse, mejorarían sustancialmente la situación de derechos de las más de 250 mil trabajadoras domésticas del país.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### DESEMPLEO

El año pasado se registró una pérdida aproximada de 55 mil puestos de trabajo en el sector doméstico<sup>2</sup>, con una recuperación económica hacia finales del año, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Al segundo trimestre del 2021, se estima que en el país hay 253.358 trabajadoras(es) domésticos (96% mujeres y 4% hombres), aproximadamente 12 mil puestos de trabajo menos que antes de la pandemia del COVID-19, pero cuarenta mil más que el año anterior. Esto muestra una lenta recuperación económica y de los puestos de trabajo, sin embargo, en condiciones bastante más precarias, sin que hayan existido programas o políticas dirigidas al sector doméstico desde el Estado.

### SEGURIDAD SOCIAL

Como muestra la tabla 1, según datos del INE, de las 253.358 personas trabajadoras domésticas, solo 13.512 se encuentran inscritas en el Instituto de Previsión Social (IPS), lo que representa el 5,3% del total. Este es el porcentaje de aseguramiento más bajo de todas las categorías ocupacionales<sup>3</sup>. Es decir, es el sector más excluido de la seguridad social, con limitado acceso a servicios de salud y nulo acceso a jubilación —hasta antes de la Ley N.º 5407/2015 «Del Trabajo Doméstico» no había aporte jubilatorio—, solo al seguro de salud (el cual también era limitado).

2 Marcella Zub Centeno, «Hora de implementar los avances legales», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 109-116.

3 Según los datos del INE, las categorías ocupacionales están divididas en: empleado/obrero público; empleado/obrero privado; empleador o patrón; trabajador por cuenta propia; trabajador familiar no remunerado; empleado doméstico y no disponible.

**Tabla 1. Población ocupada por año, según ocupación principal de trabajo doméstico y porcentaje de población con seguro social, por años**

AÑO	VALOR ABSOLUTO	OCUPACIÓN FORMAL	
		VALOR ABSOLUTO	PORCENTAJE
2017	237.663	15.604	6,6%
2018	251.860	18.000	7,1%
2019	265.410	13.232	5%
2020	236.513	14.345	6,1%
2021	253.358	13.512	5,3%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadística (INE), 4to. trimestre años 2017, 2018, 2019 y 2020, y 2do. trimestre 2021.

Al 18 de octubre del 2021, la Dirección de Aporte Obrero Patronal del IPS informó que había 14 mil trabajadoras domésticas inscriptas. De estas, 11.700 están bajo el régimen general y 2.300 bajo el régimen de trabajo a tiempo parcial<sup>4</sup>. Dentro del régimen general hay 65 en la modalidad de pluriempleo. Los sindicatos de trabajadoras domésticas vienen cuestionando la aplicación del régimen de trabajo a tiempo parcial en el trabajo doméstico por sobre el régimen del pluriempleo —previsto en el artículo 20 de la Ley N.º 5407/2015—, pues mediante este no se puede prorratear el costo del seguro entre varios empleadores, ni se permite a las trabajadoras complementar las horas de trabajo que les permitan alcanzar las cotizaciones necesarias para la jubilación<sup>5</sup>.

Efectivamente, el acceso a la seguridad social constituye una de las mayores preocupaciones de las trabajadoras domésticas, por un lado, por el bajísimo nivel de aseguradas (5,3%); y, por el otro, la falta de certeza respecto a una jubilación futura. Cabría la necesidad de que —desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en coordinación con otras instancias estatales, como el Ministerio de Hacienda y el IPS— se estudie y trabaje en un programa de pensiones no contributivas exclusivamente dirigido al sector doméstico que les permita acceder a una jubilación a corto plazo.

## NECESIDAD VS. DERECHOS

«¿Cómo se hace para que una persona decida entre sus necesidades y sus derechos?» se cuestiona una líder sindical. Las trabajadoras domésticas denuncian

4 Información proporcionada por el MTESS en reunión con sindicatos, de fecha 18 de octubre de 2021.

5 El régimen general de jubilación requiere 60 años cumplidos, 1.250 cotizaciones y 25 años de aporte. Una cotización equivale a una jornada de trabajo de 48 horas. Como el régimen a tiempo parcial es de entre 16 y 32 horas semanales, las trabajadoras demorarían muchos años más para acumular las 1.250 cotizaciones. Con el régimen del pluriempleo, podrían completar las 48 horas de trabajo con varios empleadores(as).

que, si bien se está reactivando la economía, ellas se han visto obligadas a aceptar condiciones de trabajo precarias, por debajo de sus derechos. Las trabajadoras están expuestas a mayores jornadas de trabajo, a sueldos por debajo del mínimo legal y ausencia de seguridad social<sup>6</sup>.

Conforme datos del INE, el salario real de una trabajadora doméstica ha aumentado apenas cien mil guaraníes desde el 2017 —cuando el sueldo base era 60% del mínimo legal— y en 2019 pasó a ser el 100% del salario mínimo (por Ley N.º 6338/2019). Si bien es un trabajo altamente feminizado, también hay hombres trabajadores domésticos, principalmente empleados como choferes y jardineros. No obstante, la brecha salarial entre ambos es de cerca de quinientos mil guaraníes (tabla 2), lo cual pone de relieve el poco valor que se asigna a las tareas domésticas y de cuidado, históricamente realizadas por mujeres.

**Tabla 2. Promedio de ingresos mensuales (miles de guaraníes) de trabajadoras y trabajadores domésticos, por año y sexo**

AÑO	PROMEDIO DE INGRESOS MENSUALES EN MILES DE GUARANÍES	
	HOMBRES	MUJERES
2017	1.663	1.211
2018	1.643	1.292
2019	1.553	1.316
2020	1.875	1.309

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadística (INE), 4to. trimestre años 2017, 2018, 2019 y 2020.

El salario mensual de una trabajadora doméstica es aún menor en las zonas rurales, donde en el 2020 (últimos datos disponibles en miles de guaraníes) es de apenas Gs. 1.085<sup>7</sup>, un promedio del 47% del salario mínimo legal<sup>8</sup>. Según información de los sindicatos de trabajadoras domésticas, este monto podría ser aún menor, y se encuentra muy por debajo del salario mínimo legal. Igualmente, preocupa a los sindicatos la situación de las trabajadoras domésticas sin retiro, quienes generalmente están a disposición del ola em-

6 Encuentro con trabajadoras domésticas, realizado el domingo 17 de octubre de 2021 en Asunción.

7 Según datos del INE, el promedio de ingresos mensuales de las trabajadoras domésticas urbanas (en miles de guaraníes) es de Gs. 1.409, mientras que en el caso de los hombres es de Gs. 2.027. En cambio, el trabajo doméstico en zonas rurales es de Gs. 1.169 para los hombres y Gs. 1.085 para las mujeres.

8 El salario mínimo legal en Paraguay al 2021 es de Gs. 2.289.324. Este sería el monto que deberían de cobrar las trabajadoras domésticas por jornadas ordinarias de trabajo de 8 horas diarias o 48 horas semanales.

pleador(a) sin límite de tiempo, sin posibilidades de salir de sus lugares de trabajo y con limitada disponibilidad de los días libres y/o feriados.

En las últimas recomendaciones al Estado paraguayo, el Comité CEDAW<sup>9</sup> dispuso:

- a) Reducir la diferencia salarial por razón de género examinando periódicamente los salarios en los sectores donde se concentran las mujeres y estableciendo mecanismos eficaces de observación y fiscalización para las prácticas de empleo y contratación, a fin de garantizar que se cumpla en todos los sectores el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, y de [...] garantizar el mismo salario mínimo para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos<sup>10</sup>.

Al respecto, el Congreso informó ante el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE)<sup>11</sup> que se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores el proyecto de ley «Que establece la igualdad salarial entre hombres y mujeres en el sector público y privado»<sup>12</sup>, como parte del seguimiento a esta recomendación. Sin embargo, dicho proyecto no es más que una mera declaración, sin establecer mecanismos eficaces primero de cumplimiento de las normas mínimas y luego de implementación y control de tal enunciado.

En 2021, el Estado paraguayo también recibió recomendaciones concretas de distintos Estados en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), las cuales fueron aceptadas en septiembre del 2021 por Paraguay. Entre ellas se encuentran:

Proteger los derechos fundamentales de los trabajadores domésticos que se encuentran en condiciones laborales precarias (Ecuador);

Garantizar la igualdad de género, especialmente reduciendo la brecha salarial entre hombres y mujeres (Nicaragua);

Garantizar la protección laboral de los trabajadores domésticos, especialmente de las mujeres indígenas (Nicaragua);<sup>13</sup>

Por último, muchas trabajadoras están subempleadas, es decir, con pocas horas de trabajo semanal, lo que limita sus ingresos y, con ello, se encuentran en condiciones de pobreza cada vez peores. Uno de los mayores cues-

9 Este comité supervisa la aplicación y el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

10 Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017, párr. 35, inc. a), <https://acnudh.org/load/2018/03/N1739459.pdf>

11 «Ficha de seguimiento», *SIMORE Plus*, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/DetalleSeguimiento/5135>

12 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119393>

13 Ver más información sobre el EPU en el artículo sobre Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos.

tionamientos del sector doméstico para con el Estado es la ausencia de fiscalizaciones respecto al cumplimiento de las normas de trabajo doméstico en casas particulares.

## RATIFICACIÓN DE CONVENIOS DE LA OIT

Este año se cumplieron 10 años de la adopción del Convenio N.º 189 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Estado paraguayo fue uno de los primeros diez países en ratificar el instrumento con la Ley N.º 4819/2012 en 2012. Por este motivo, los tres sindicatos de trabajadoras domésticas presentaron una memoria del cumplimiento del Convenio N.º 189 a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR/OIT). Por otra parte, también en 2021 el Estado ratificó el Convenio N.º 102 relativo a normas mínimas de seguridad social, mediante la Ley N.º 6791/2021. El instrumento aún no ha sido depositado ante la OIT. Además, es una demanda de los sindicatos de trabajadoras domésticas que el Estado inicie el proceso de ratificación del Convenio N.º 190 sobre la violencia y el acoso en el ámbito del trabajo.

## CONCLUSIONES

Las necesidades de las trabajadoras domésticas —el sector más feminizado y más informal de la economía— deben ser atendidas por el Estado con políticas dirigidas especialmente al sector. Si bien se observa una recuperación económica con relación al 2020, esta recuperación está siendo en condiciones laborales menos favorecidas para las trabajadoras, quienes se ven obligadas a aceptarlas por la alta necesidad de trabajar y generar ingresos, aun cuando estos sean bajos. Preocupan el alto índice de informalidad —donde casi el 95% de las trabajadoras domésticas no cuentan con seguro social ni jubilación—, la brecha salarial, la ausencia de fiscalización estatal y de programas especiales dirigidos al sector doméstico.

El MTESS se ha comprometido con los sindicatos de trabajadoras domésticas a impulsar fuertemente campañas dirigidas a empleadores(as) para la formalización de las trabajadoras domésticas a través de varias estrategias, a conformar una mesa temática sobre trabajo doméstico para revisar de manera continua la situación de las trabajadoras domésticas, impulsar acciones conjuntas, incluidas las capacitaciones, y estudiar en conjunto con otros entes estatales la ratificación del Convenio N.º 190<sup>14</sup>.

14 «Conforman mesa de trabajo permanente en apoyo a los trabajadores del sector doméstico», 18 de octubre de 2021, MTESS, <https://www.mtess.gov.py/noticias/conforman-mesa-de-trabajo-permanente-en-apoyo-los-trabajadores-del-sector-domestico>

## RECOMENDACIONES

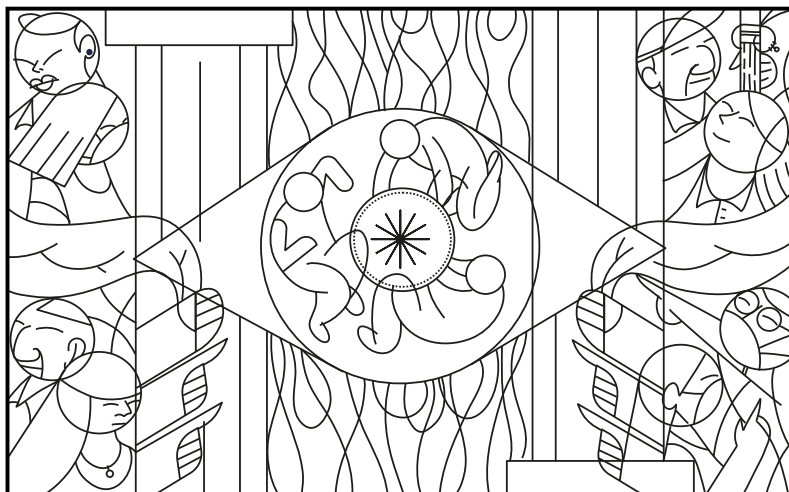
- Promover la formalización del trabajo doméstico y el cumplimiento de las normas del trabajo a través de campañas, fiscalizaciones y oficinas regionales del trabajo que brinden asistencia, acompañamiento y asesoría a empleadores(as) y trabajadoras.
- Incrementar el número de fiscalizadores(as) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, estableciendo un plan de fiscalización para el sector doméstico.
- Estudiar y proponer un programa de pensiones no contributivas exclusivamente dirigido al sector doméstico que les permita acceder a una jubilación a corto plazo, considerando la histórica exclusión de las que fueron víctimas durante décadas.
- Proponer políticas públicas de recuperación económica al sector doméstico —al ser una rama feminizada y explotada de la economía—, principalmente en lo referente a las trabajadoras informales.
- Fortalecer con recursos humanos las oficinas del trabajo a nivel regional, a los efectos de promover los derechos de las trabajadoras domésticas y operar en coordinación con los sindicatos de trabajadoras domésticas.

- Formalizar y establecer un plan de trabajo conjunto de la Mesa permanente de trabajo doméstico entre el MTESS y los sindicatos de trabajadoras domésticas.
- Ratificar el Convenio N.º 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el trabajo.



DERECHOS DE LAS MUJERES  
TRABAJADORAS SEXUALES

# EVIDENTES PARA LOS ATROPELLOS, INVISIBLES A LOS DERECHOS



Los casos registrados en 2021 dan cuenta del sesgo discriminatorio de las y los operadores de justicia, aun cuando las víctimas ya están muertas. Esto resulta preocupante, pues no se cuenta con datos respecto al número de personas trabajadoras sexuales asesinadas ni del resultado de los procesos. Se constata, una vez más, que el Estado no está para garantizar, sino para atropellar e inclusive invisibilizar los derechos de las personas trabajadoras sexuales.

**Palabras claves:** *trabajo sexual, prostitución, discriminación, violencia, derecho al trabajo.*

**Unidas en la Esperanza (Unes)<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de Marcella Zub Centeno en la redacción del presente artículo y Adriana Closs en la gestión y el apoyo a la organización en la revisión y búsqueda de documentación respecto del mismo.

Este artículo se centra en la situación de derechos de las trabajadoras sexuales desde la experiencia y el trabajo de la organización Unidas en la Esperanza (Unes), presentando cómo la crisis sanitaria del COVID-19 sigue afectando sus derechos, principalmente el ejercicio del derecho al trabajo impactado por la violencia, la estigmatización, las limitaciones en el acceso a la salud, entre otros. Igualmente, se presentan dos casos ocurridos en el 2021 que ponen de manifiesto la discriminación y el estigma a los que están sujetas las trabajadoras sexuales, aun después de muertas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Ni la situación de derechos, ni las condiciones de vida de las trabajadoras sexuales han mejorado en el 2021. Desde el Estado no se registran avances en torno a garantizar el derecho a la vida, seguridad, igualdad y no discriminación, así como el acceso al trabajo digno. Una vez más, han quedado en evidencia los sesgos discriminatorios y estigmatizantes hacia las personas trabajadoras sexuales que son objeto de control del Estado, pero no sujetas de derechos.

## ARRASTRANDO LA CRISIS DE LA PANDEMIA

En el informe de 2020<sup>2</sup> se ha reportado la situación de precarización, estigmatización y discriminación de las trabajadoras sexuales, acentuada por la pandemia, la cual no mejoró en 2021. Las trabajadoras han denunciado casos de extorsión y «coima» por parte de agentes policiales, así como discriminación en las barreras policiales y por parte de los medios, quienes, mediante la publicación de sus nombres y oficios, han promovido su estigmatización, generando un trato diferenciado. Las trabajadoras sexuales denuncian no haber accedido a planes sociales del Gobierno durante la emergencia sanitaria, así como limitaciones en el acceso a la salud, pues el Estado ha centrado sus esfuerzos en la contención del COVID-19, pero abandonado la atención de la salud en otras áreas, incluidas la sexual, reproductiva y materno perinatal.

## VIOLENCIA EN LAS CALLES

En entrevistas con trabajadoras sexuales realizadas en octubre del presente año<sup>3</sup>, estas manifestaron que, a pesar de ser el trabajo sexual una actividad lícita, es continuamente objeto de discriminación, estigmatización y violencia ante la ausencia de normativas que garanticen su ejercicio. Esto facilita que las trabajadoras se vean afectadas por diferentes situaciones de violen-

2 Ver informe en <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Anual-Sobre-la-Situacio%CC%81n-de-los-DDHH-en-Paraguay-2020.pdf>

3 Entrevista realizada con referentes de Unes el 8 de octubre de 2021.

cia desde los propios agentes policiales, quienes continuamente controlan los espacios donde estas realizan su labor. No con el objetivo de protegerlas sino, al contrario, de impedir su trabajo e inclusive extorsionarlas a cambio de sexo o dinero.

Igualmente, existen personas particulares que ejercen violencia contra las trabajadoras en las calles. En especial, se ha reportado el caso de un hombre en Ciudad del Este, quien ha infligido golpes y palizas a varias trabajadoras. A pesar de estar identificado y las denuncias formuladas, la Policía no recibió la denuncia, alegando que sin evidencias no pueden «hacer nada»<sup>4</sup>.

El deber de investigar corresponde a agentes estatales, así como el de actuar con la debida diligencia. Por lo tanto, ignorar estas denuncias puede ser especialmente grave, considerando que existen varios casos de asesinatos de trabajadoras sexuales, principalmente en las zonas de frontera.

## REGULACIONES DISCRIMINATIVAS Y ESTIGMATIZANTES

Si bien el trabajo sexual no está prohibido, no está regulado expresamente en la legislación. Desde hace un tiempo, diversas organizaciones vienen debatiendo y reivindicando la necesidad de una ley sobre el trabajo sexual, a los efectos de garantizar su ejercicio, así como los derechos laborales derivados del mismo. Hasta el momento, el trabajo sexual se ha regulado solo mediante ordenanzas a nivel municipal, algunas de ellas con contenidos discriminatorios y estigmatizantes para trabajadoras y trabajadores sexuales que, además, ponen en riesgo sus medios de vida. Mencionamos a continuación algunas de ellas.

- **Ordenanza N.º 240/2014 «Por la cual se regulan los trabajos y actividades en espacios públicos de la ciudad de Encarnación».** El artículo 4 de esta normativa dispone que:

Será sancionable la promoción, favorecimiento o prestación de servicios de naturaleza sexual en espacios públicos, siempre y cuando altere la tranquilidad y/o seguridad de los ciudadanos, ya sea por la perturbación que imposibilite o dificulte el tránsito de peatones y/o vehículos o por la producción de molestias incompatibles con el descanso de los ciudadanos.

La norma no dispone qué criterios se utilizarán para configurar la falta o sanción, dejando su determinación al arbitrio del órgano de aplicación. Por otro lado, la normativa solo considera la prestación de servicios sexuales como alteradoras del orden público, no considerando otras actividades. Finalmente, esta «figura penal abierta» otorga a las fuerzas de

4 *Ibidem.*

seguridad la excusa perfecta para requerir pagos indebidos por servicios sexuales<sup>5</sup>.

- **Ordenanza N.º 29/1997 de San Lorenzo.** Esta norma contraviene la Ley N.º 3940/2009 «Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)», al obligar a las personas trabajadoras sexuales a someterse a pruebas regulares de VIH. Contiene, además, una regulación muy restrictiva del trabajo sexual y de las condiciones para su ejercicio.
- **Ordenanza N.º 10/1993 «Por la que se reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución» en el distrito de Ciudad del Este.** Esta normativa exige al dueño o la dueña del local tener una carpeta con el nombre de todas las personas trabajadoras y los resultados de salud a disposición de inspectores municipales. Esto es contrario a lo dispuesto en la Ley N.º 3940/2009 que dispone la voluntariedad y confidencialidad de las pruebas de VIH en su artículo 4. Adicionalmente, prohíbe el ejercicio del trabajo sexual en cualquier sitio no regulado por la ordenanza.
- **Ordenanza N.º 38/1996 «Que reglamenta la práctica de la prostitución» en la ciudad de Villarrica.** Esta ordenanza menciona que el control de salubridad debe ser ejecutado por el Departamento de Higiene y Salubridad de la Municipalidad y que las personas que la ejercen deben ser censadas y fichadas<sup>6</sup>.
- **Ordenanza N.º 573/2015 de Asunción.** Esta norma se destaca porque reconoce el trabajo sexual y las condiciones dignas para el mismo, definiendo el trabajo sexual en su artículo 1: «Se consideran personas trabajadoras sexuales, a todas aquellas mayores de edad, quienes voluntariamente presten servicio sexual, a cambio de un pago para beneficio propio». La ordenanza restringe las áreas de la ciudad en que se pueden instalar locales como casas de citas o moteles. Asimismo, en las disposiciones adicionales se establece que las y los funcionarios municipales, incluida la Policía, solo podrán entrar en los locales para verificar las condiciones de trabajo, cuya responsabilidad recae únicamente en los dueños.

5 Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex), junto con Akahatá - Equipo de Trabajo en Sexualidades y Género y Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights. *Situación de los Derechos Humanos de las Trabajadoras Sexuales en Paraguay. Lista de temas sugeridos presentada al Grupo de Trabajo sobre el examen de la República de Paraguay. Comité de Derechos Humanos. 118ª Sesión. 17 de octubre al 4 de noviembre de 2016.*

6 Ordenanza N.º 38/1996, del 21 de mayo de 1996, *Junta Municipal, Villarrica del Espíritu Santo*, acceso el 20 de octubre de 2021, [https://www.villarrica.gov.py/ordenanzas/ord\\_196.pdf](https://www.villarrica.gov.py/ordenanzas/ord_196.pdf)

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

La protección activa del derecho a la vida se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas y, además, de la adopción de medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones de derechos humanos, ya sea por parte de las fuerzas de seguridad o de terceros que actúan bajo su aquiescencia. En los casos narrados a continuación, el Estado ha puesto en duda esta capacidad de juzgar los casos de violación del derecho a la vida de trabajadoras sexuales sin sesgos discriminatorios.

**CASO DE N.D.** El 17 de octubre de 2012, N.D. (23 años) fue asesinada de ocho balazos a la salida de un motel en Ciudad del Este por el suboficial de policía A.C.L., con quien ella mantuvo una discusión en el interior del local. Unes ha acompañado el proceso judicial desde el 2012 y da testimonio de la poca importancia que el Poder Judicial ha dado al caso. Finalmente, en el 2021 el autor ha sido condenado a tan solo 7 años de cárcel, siendo de 25 años la expectativa de pena solicitada por la Fiscalía. Este caso podría ser considerado un crimen de odio; sin embargo, no existe investigación al respecto y en la condena no se han establecido medidas de reparación y no repetición ante hechos similares.

**CASO DE A.R.** Esta persona trabajadora sexual estuvo desaparecida durante siete meses y su cuerpo fue finalmente encontrado, casi por casualidad, en su propia casa el 14 de junio de 2021, dejando al descubierto la desidia de las autoridades, que no hicieron ningún esfuerzo a fin de buscarla. En el caso en cuestión, la Fiscalía declaró ante medios de prensa que A.R. se dedicaba a la prostitución y que el autor confeso —su hermano— señaló que la mató porque «estaba cansado de que ella trajera hombres a la casa»<sup>7</sup>. Por otra parte, la inspección fiscal realizada con anterioridad fue negligente al no haber dado ya con el cuerpo de A.R. —que se encontraba enterrado en el patio— y el urgimiento a las telefonías para el rastreo del celular. Para las organizaciones de derechos humanos vinculadas al tema, estas declaraciones pretenden «legitimar al asesino confeso, su propio hermano, al difundir sin ningún análisis crítico, que supuestamente se sentía afectado por la vida que ella llevaba». Además, se cuestiona que este tipo de declaraciones «contribuyen a culpabilizar a la víctima»<sup>8</sup>. En este contexto, es fundamental garantizar un proceso judicial libre de estereotipos de género.

7 Entrevista de la fiscal Gladys González en medios de prensa. «Fiscal afirma que asesinato de Analía no fue accidente, como dice su hermano», *ABC Color*, 15 de junio de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/15/fiscal-a-firma-que-asesinato-de-analia-no-fue-accidente-como-dice-su-hermano/>

8 Comunicado «Justicia para Analía», emitido por Unidas en la Esperanza (Unes) el 18 de junio de 2021, [https://www.instagram.com/p/CQRR8yFmTC/?utm\\_medium=share\\_sheet](https://www.instagram.com/p/CQRR8yFmTC/?utm_medium=share_sheet)

## CONCLUSIONES

El trabajo sexual, al pertenecer a la economía informal, se vio gravemente afectado por la pandemia, la cual agudizó la situación de vulnerabilidad de las trabajadoras al estar limitada tanto la circulación como la permanencia en lugares públicos y, lo más grave, con nulo acceso a la salud y a planes sociales de emergencia.

Frente a la violencia contra las trabajadoras sexuales, es importante recalcar lo señalado por el Comité CEDAW<sup>9</sup> en la Recomendación General N.º 19 al indicar que las trabajadoras sexuales «son especialmente vulnerables ante la violencia ya que su estatus, el cual puede ser ilegal, tiende a marginalizarlas. Necesitan protección legal y equitativa contra la violación y otras formas de violencia»<sup>10</sup>.

Igualmente, la Recomendación General N.º 35 del mismo Comité ha expresado que:

[...] las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>11</sup>.

En esta recomendación, el Comité CEDAW también insta a los Estados a derogar normativas que penalicen el ejercicio del trabajo sexual<sup>12</sup>.

Sin embargo, a lo largo del 2021, la situación de derechos y la situación fáctica de las personas trabajadoras sexuales no han mejorado, siguen siendo invisibles a las políticas públicas y a las normativas, que prefieren ignorarlas en los derechos; pero, por el contrario, son objeto de constante control y atropello.

9 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

10 Naciones Unidas. Recomendación General N.º 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 11 período de sesiones. 1992. La violencia contra la mujer, párr. 15.

11 Naciones Unidas. Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N.º 10 (CEDAW/C/CG/35), párr. 12

12 *Ibidem*, párr. 29, c) i.

## RECOMENDACIONES

Se reiteran recomendaciones de años anteriores<sup>13</sup> a diferentes instancias estatales.

- Elaborar, en conjunto con las organizaciones de trabajadoras sexuales, un protocolo de atención integral a la salud, que contemple las especificidades de las trabajadoras para acceder a los servicios.
- Preparar, de manera conjunta con las organizaciones de trabajadoras sexuales, una propuesta de ley que reconozca el trabajo sexual y brinde garantías y derechos para su ejercicio en el país, libre de violencia.
- Derogar normas/ordenanzas discriminatorias que aplican de manera desigual y sin estándares comunes el ejercicio del trabajo sexual, las cuales son utilizadas con fines extorsivos por parte de agentes estatales, principalmente a nivel municipal.
- Adoptar medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las trabajadoras sexuales en las calles, sea esta de particulares o de agentes estatales.
- Investigar con la debida diligencia y sin sesgos discriminatorios y estereotipos los asesinatos y otras formas de violencia en contra de trabajadoras sexuales, garantizando un proceso justo y una condena a los responsables.
- Implementar mecanismos que faciliten la denuncia de casos donde personas trabajadoras sexuales son víctimas de violencia, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como extorsiones por parte de agentes públicos.

---

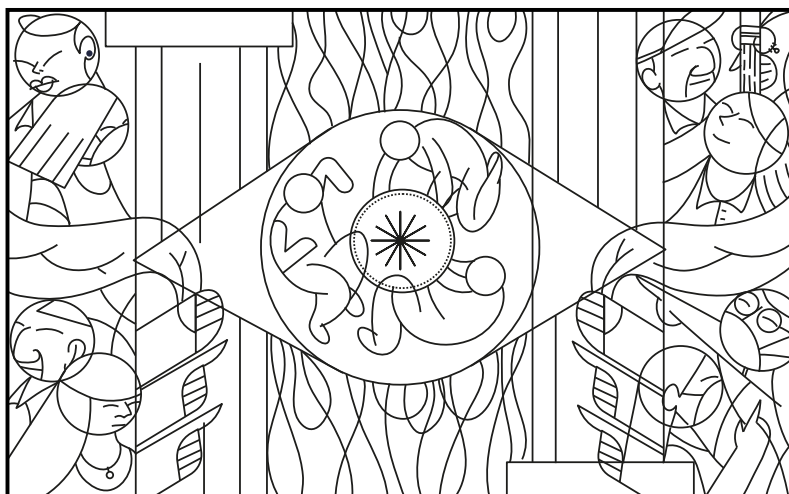
13 Unidas en la Esperanza, «Precarización, estigma y discriminación acentuados por la pandemia», en *Derechos humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 117-123.





DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

# DERRIBAR BARRERAS PARA REPARAR DEUDAS HISTÓRICAS



Existen múltiples barreras para la inclusión en el Paraguay, entre ellas, la brecha de desigualdad social; la discriminación, la falta de criterios de accesibilidad en el entorno físico, en la comunicación, en la actitud, en los instrumentos normativos y en la metodología de enseñanza aprendizaje. Los avances en materia de derechos se centran en lo normativo, en planes y guías que intentan hacer frente a dinámicas sociales enraizadas en prácticas segregadoras, lo que hace que el Estado paraguayo tenga un largo camino que recorrer para saldar la deuda histórica con las personas con discapacidad.

**Palabras claves:** *personas con discapacidad, derechos, inclusión, accesibilidad, discriminación.*

**Fabio Franco Pacuá**

CENTROS DE REHABILITACIÓN INTEGRAL TELETÓN (CRIT)

Este artículo aborda la situación de algunos de los derechos de las personas con discapacidad en el Paraguay a través datos oficiales, informes de derechos humanos y otras fuentes que sirven para ilustrar el complejo escenario social en el que vive esta población. El análisis se centra en el derecho a la accesibilidad, la protección social, la educación, la salud, la inclusión laboral, la capacidad jurídica y los aspectos relativos a la emergencia sanitaria por COVID-19.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población paraguaya al 2021 es de 7.353.038 habitantes (62,76% en áreas urbanas y 37,24% en áreas rurales). El 50,4% de la población son hombres y el 49,6% mujeres. El 28,6% de la población tiene de 0 a 15 años, el 64,5% tienen entre 15 a 64 años y poco más de 6,9% tiene 65 y más años de edad<sup>1</sup>.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indica que el 24,93% de la población del país vive en situación de pobreza multidimensional<sup>2</sup>, la incidencia en áreas rurales es del 44,56% y en áreas urbanas del 13,28%.

El Censo de Población y Vivienda 2012, que tuvo una cobertura de 74,4%, indica que el porcentaje de personas con discapacidad es del 10,7% a nivel nacional. Según el documento *Características sociodemográficas de los hogares particulares con personas con discapacidad, 2012*<sup>3</sup>, el 29,5% de los hogares tienen al menos una persona con discapacidad, siendo la más frecuente la discapacidad visual (22,1%), luego la motriz (11,7%), le sigue la auditiva (8,9%), la intelectual (4,0%) y, por último, la psicosocial (3,6%)<sup>4</sup>. Los datos del Atlas de Género del INE<sup>5</sup> refieren que el 11,68% de la población con discapacidad son hombres y el 10,86% mujeres, siendo la brecha de 0,82.

## COMPROMISOS QUE EL ESTADO DEBE CUMPLIR

Paraguay ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo a través de la Ley N.º 3540/2008 y cuenta como institución rectora con el Secretaria Nacional por los Derechos

1 Instituto Nacional de Estadística, *Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad - 2021*, <https://www.ine.gov.py/>

2 Múltiples carencias en las que viven las personas y que les priva del desarrollo pleno de sus capacidades. Esta metodología de medición de pobreza incorpora el enfoque de derechos y el enfoque de capacidades. Las dimensiones de pobreza multidimensional son: trabajo y seguridad social; vivienda y servicios; salud y ambiente; educación. INE. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Paraguay. 2021.

3 INE, *Características sociodemográficas de los hogares particulares con personas con discapacidad, 2012*, [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/0534\\_Caracteristicas%20sociodemograficas%20de%20los%20hogares%20particulares%20con%20personas%20con%20discapacidad.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/0534_Caracteristicas%20sociodemograficas%20de%20los%20hogares%20particulares%20con%20personas%20con%20discapacidad.pdf)

4 *Ibidem*.

5 INE, Atlas de género, <https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=105>

Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis) y la Comisión Nacional de las personas con Discapacidad (Conadis). Esta última es una instancia mixta constituida por organizaciones de y para personas con discapacidad de la sociedad civil que, junto con la Senadis, es responsable de la formulación de políticas nacionales y sectoriales dirigidas a las personas con discapacidad. Igualmente, se cuenta con el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (2015-2030) y, desde el año 2020 —con la implementación del proyecto Acortando Distancias (Bridging the Gap-II)<sup>6</sup> para el desarrollo y monitoreo de políticas y servicios inclusivos para personas con discapacidad— se cuenta con un documento donde se incorpora una línea de base e indicadores al Plan<sup>7</sup>.

En mayo de 2021, el país recibió recomendaciones específicas en materia de derechos de personas con discapacidad en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos<sup>8</sup>. Algunas de ellas son:

- **118.33:** Acelerar la aprobación de la ley que prohíbe todas las formas de discriminación de conformidad con el derecho internacional (Pakistán);
- **118.131:** Adoptar medidas para luchar contra la institucionalización y la sobremedicación de las personas con problemas de salud mental y discapacidad psicosocial; y combatir la estigmatización y la coacción contra ellos, entre otras cosas, desarrollando servicios comunitarios basados en los derechos humanos y respetuosos del consentimiento libre e informado, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Portugal);
- **118.146:** Velar por que los niños con discapacidad tengan acceso a una educación inclusiva (Israel);
- **118.147:** Proseguir sus esfuerzos para ejecutar el Plan Nacional de Educación con el fin de mejorar el acceso a una educación de calidad, en particular la formación profesional inclusiva para las personas con discapacidad (República Democrática Popular Lao);

6 Proyecto Acortando Distancias, *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las personas con Discapacidad 2015-2030*, <https://bridgingthegap-project.eu/wp-content/uploads/Plan-de-Accio%CC%81n-Nacional-por-los-Derechos-de-las-Personas-con-Discapacidad-2015-2030.pdf>

Rocío Florentín, Mirtha López y Víctor Gallo, *Servicio de asistencia técnica (AT) para la elaboración de un diagnóstico que contribuya a un plan operativo para la implementación de la Ley de Educación Inclusiva* (Asunción: AECID - Bridging the GAP II [Acortando Distancias], 2020), <https://bridgingthegap-project.eu/wp-content/uploads/2021/11/Diagnostico-de-implementacion-de-la-LEI.pdf>

7 Senadis, INTN, JICA, *Guía básica de accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad* (Asunción: JICA, s.f.).

8 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Paraguay*, <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

- **118.208:** Proseguir los esfuerzos por promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad (Japón);
- **118.209:** Seguir armonizando la legislación nacional y las políticas públicas con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Bulgaria)<sup>9</sup>;

## ¿ACCESIBILIDAD? BIEN, GRACIAS

La accesibilidad genera condiciones para la independencia, autonomía, no discriminación y participación. Existe accesibilidad cuando se toman medidas oportunas y pertinentes para que los entornos, servicios, productos, objetos, indumentarias y programas estén hechos para todas y todos.

Los tipos de accesibilidad son: la arquitectónica o del entorno físico; la de comunicación; la programática (instrumentos normativos, policías públicas y programáticos), la metodológica (metodologías de enseñanza-aprendizaje); la instrumental (utensilios y herramientas de estudio, trabajo y recreación) y actitudinal. Para que haya accesibilidad, se debe garantizar las diversas formas de comunicación, el diseño universal y los ajustes razonables que, conforme la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, implican:

La comunicación incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso. Por lenguaje se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal.

Por «diseño universal» se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal» no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

Por «ajustes razonables» se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Basta con observar la ausencia de personas con discapacidad en los espacios públicos y en los espacios privados de uso público para constatar que este derecho está lejos de ser garantizado. Las múltiples barreras existentes y la falta de accesibilidad son una constante que se constata en la infraestructura de las instituciones, en las veredas, en las plazas, en el transporte público, en la falta de intérpretes de lengua de señas e información pública con criterios de accesibilidad como audiotextos, braille, o formatos de lectura fácil. Estos son algunos de los muchos ejemplos de discriminación presentes en múltiples ámbitos de la vida cotidiana, y servicios como salud, educación y transporte público, por nombrar solo algunos.

Igualmente, la situación especial en la que se encuentran los niños y las niñas con discapacidad, incluye, entre otras, la exclusión de la escuela y de los entornos informales y sociales en que se forjan las amistades y en que se desarrollan el juego y la recreación; el aislamiento en el hogar; las actitudes culturales y los estereotipos negativos que les son hostiles y les rechazan; la inaccesibilidad física a espacios públicos como parques, cines, teatros, salas de concierto, instalaciones deportivas<sup>11</sup>.

Todas estas cuestiones evidencian la necesidad de remover las barreras existentes para que las personas con discapacidad puedan participar de la vida comunitaria, tengan un sentido de pertenencia y creen vínculos socioafectivos desde temprana edad.

En Asunción, por ejemplo, es casi imposible encontrar plazas que cumplan con criterios de diseño universal y accesibilidad, lo que prueba que no todas las personas pueden acceder a bienes y servicios de la comunidad por motivos de barreras en el entorno. Es fundamental que niñas, niños y adolescentes cuenten con espacios de recreación, descanso, juego, deporte, arte y cultura en igualdad de condiciones, aspecto central para el desarrollo integral de todo ser humano.

## PROTECCIÓN SOCIAL, UNA DEUDA PENDIENTE

El Plan Nacional de Desarrollo 2030 tiene como uno de sus objetivos la reducción de la pobreza. Entre las medidas del Gobierno se encuentra el Programa Nacional de Reducción de Pobreza «Sembrando Oportunidades» de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), el cual busca aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de familias que viven en situación de vulnerabilidad. Además, existen programas sociales generales en los que las personas con discapacidad en situación de pobreza podrían ser admitidas, de acuerdo al perfil de

11 Comité de Derechos del Niño, Recomendación General N.º 13, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5FovFw58qKyoNsUUIOZauKktb44OEtL5GsetAmv-56AwUE1aKL%2FelXNzf5T64E7NlzR6137848REb2YcW3rnykP3%2F>

ingreso para los mismos, como el programa Tekoporã en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); el programa Abrazo en el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA); y la pensión alimentaria para adultos mayores en el Ministerio del Ministerio de Hacienda.

En el caso del programa Tekoporã —el cual contempla transferencia monetaria y acompañamiento sociocomunitario— las transferencias monetarias están compuestas por un monto fijo, denominado «Bono Alimentario» y un monto variable denominado «Bono Familiar», vinculado a la cantidad de personas elegibles del hogar, es decir, niños y/o niñas de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad (leve o severa). En el caso de las familias pertenecientes a comunidades indígenas, se paga un monto único<sup>12</sup>.

A su vez, el Decreto N.º 376/2018 establece que el Gabinete Social es la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas sociales<sup>13</sup>. De este modo, el «Sistema de Protección Social Vamos: Por Una Sociedad Paraguaya Inclusiva y Equitativa que beneficie a la Gente» (SPS) es una política pública cuyo fin es coordinar las acciones del Gobierno en los territorios sociales para ampliar el acceso a servicios y prestaciones sociales; mejorar la empleabilidad y productividad; y la inclusión social.

En la práctica, la oferta pública es insuficiente, desarticulada y centralizada en el departamento Central. En otras regiones del país no existen profesionales especializados ni equipo técnico interdisciplinario que brinden una atención de calidad a las personas con discapacidad.

El Hospital General Pediátrico Niños de Acosta Ñú de San Lorenzo, el Hospital de Clínicas y el Hospital Nacional de Itauguá son los que cuentan con servicios especializados para la población con discapacidad: Neurología, Fisiatría y otras especialidades, también estudios de diagnóstico y tratamiento. Además, es usual que el turno para una atención médica se brinde luego de tres meses de la solicitud<sup>14</sup>.

Lo mismo ocurre con los servicios de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas de la Senadis, que cuenta con un centro en Fernando de la Mora

12 Los montos en guaraníes del programa Tekoporã son: Bono Alimentario Familiar Gs. 90.000; Bono Familiar Niño/niña y/o adolescente de 0 a 18 años (hasta 4 personas) Gs. 40.000; Mujer embarazada (hasta 1 persona) Gs. 40.000; Adulto mayor (hasta 1 persona) Gs. 40.000; Persona con Discapacidad Leve (hasta 1 persona) Gs. 40.000, siempre y cuando la persona no sea beneficiaria del Programa de Adultos Mayores otorgado por el Ministerio de Hacienda; Persona con Discapacidad Severa (hasta 2 personas) Gs. 150.000; Bono Familias Indígenas Monto único Gs. 225.00. <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>

13 Los tres pilares de estas son: i) Integración Social, vinculado a las Políticas de corte universal y selectivas orientadas a la población en situación de pobreza, ii) Inserción Laboral y Productiva, relacionado con las Políticas de Inclusión y de Regulación Laboral y iii) Seguridad Social, vinculado a las Políticas contributivas y no contributivas, según la presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social (SPS), <https://www.gabinetesocial.gov.py/articulo/664-vamos-sistema-de-proteccion-social-documentos.html>

14 Información basada en la experiencia del autor en la tramitación de citas con familias y personas con discapacidad.

y seis filiales en otras regiones del país, filiales que tienen pocos servicios para brindar una cobertura integral especializada en los distintos tipos de discapacidad.

Estos ejemplos permiten dimensionar la deuda social existente con las personas con discapacidad en el acceso a los servicios públicos, que son fundamentales para una buena calidad de vida. Además, vale mencionar que, para el acceso a estos servicios, la población rural debe viajar muchos kilómetros, lo que implica costos que no son cubiertos en su totalidad por ningún programa de transferencia monetaria.

## BARRERAS EN LA EDUCACIÓN

En el año 2013, con la Ley N.º 5136/2013, se establece el marco necesario para crear un modelo educativo inclusivo para estudiantes con necesidades educativas específicas. En la misma se garantizan el diseño universal, los ajustes razonables, los recursos necesarios para el proceso de aprendizaje y profesionales calificados.

Si se compara el acceso a la educación de la población de niñas, niños y adolescentes con discapacidad frente a sus pares sin discapacidad, la situación no es para nada alentadora. El informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas señala:

La tasa de analfabetismo en la población con discapacidad es del 43%, a diferencia del 7% entre la población general sin discapacidad de 10 años y más [...]

Se estima que sólo el 36% de las personas con discapacidad que tienen entre 6 y 18 años de edad asisten a algún establecimiento escolar, a diferencia del 82% de las personas sin discapacidad. [...] El 83% de la población discapacitada no ha superado seis años de la educación escolar básica, y sólo el 8% de la población ha realizado algunos años de estudios secundarios y una muy reducida cúspide del 2% ha logrado estudios superiores [...]¹⁵.

En un diagnóstico sobre la educación inclusiva¹⁶ realizado en el 2020 se presentan datos que posibilitan tener una mirada respecto a varias dimensiones de la educación inclusiva. A continuación se presentan algunos de los datos con el fin de describir de manera sintética la situación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en el ámbito educativo:

15 Naciones Unidas, «Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, misión al Paraguay», Relator Especial sobre Derecho a la Educación, 2010, <https://acnudh.org/informe-del-relator-especial-sobre-el-derecho-a-la-educacion-mision-al-paraguay-2010/>

16 Florentín, López y Gallo, *Servicio de asistencia técnica (AT)*...

- El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha registrado casi 100 denuncias por no inscripción en menos de un mes del año escolar 2020.
- Según el Registro Único del Estudiante, en el 2020 se ha registrado a 19.539 estudiantes con algún tipo de discapacidad o trastorno específico, lo que representa el 1,28% de la matrícula total a nivel país.
- El presupuesto destinado a Educación Inclusiva en el MEC en la gestión 2019 representa el 0,19% del presupuesto total de Educación.
- Los equipos no se han organizado aún en base a lo establecido en el reglamento. Según este, cada escuela centro debe contar con un equipo de técnico constituido, cuya implementación hasta el momento no ha llegado a tener una cobertura significativa a nivel nacional.
- La contratación del servicio de «docentes de apoyo» son pagados por las familias hasta el momento.

Estos datos demuestran la existencia de múltiples retos en materia de cobertura, calidad e inversión que deben ser abordados de manera urgente para que ninguna niña, niño y adolescente quede fuera del sistema educativo. Además, el contexto de pandemia agudizó la situación de desventaja en la que se encuentran, sobre todo en aquellas con menos recursos tecnológicos para acceder a la plataforma de recursos digitales «Tu Escuela en Casa»<sup>17</sup>.

Las prácticas en la educación paraguaya todavía obedecen al paradigma de la integración, donde la persona debe «adaptarse» a un sistema homogéneo y sin los apoyos pertinentes para que las y los estudiantes con discapacidad puedan ejercer sus derechos. Es terrible mencionar que las familias todavía deambulan de un establecimiento a otro para que la niña o el niño pueda acceder al derecho de la educación.

## SISTEMA DE SALUD INSUFICIENTE

La Atención Primaria en Salud (APS) es la puerta de entrada al sistema de salud en el nivel comunitario Su propósito es brindar atención polivalente a través de las Unidades de Salud de la Familia (USF). Su estructura compuesta por el servicio médico, enfermería u obstetra, auxiliar técnico y agente de comunitario y, en algunos casos, odontología, que se ocupan de un territorio social de 3.500 a 5.000 personas<sup>18</sup>.

17 Ministerio de Educación y Ciencias, *Tu Escuela en Casa*, <https://aprendizaje.mec.edu.py/aprendizaje/>

18 «En Paraguay contamos con cuatro tipos de Unidades de Salud de la Familia, ¡conócelos!», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar social*, <https://www.msps.gov.py/portal/18842/en-paraguay-contamos-con-cuatro-tipos-de-unidades-de-salud-de-la-familia-iexclconocelos.html>



## USF y discapacidad

El Programa de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), para el cual se viene capacitando al personal de salud en Modelo de Atención Integral al Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT), se implementa en 293 USF del total de 856<sup>19</sup>.

### Factores de riesgo

El personal de salud debe enfrentarse a factores de riesgo importantes en la comunidad, como la pobreza y la desnutrición materna e infantil. Según el Sub Sistema de Estadísticas Vitales (SSIEV) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), entre las 10 principales causas de enfermedades en la primera infancia se encuentran las lesiones debidas al parto, malformaciones congénitas, prematuridad, meningitis y enfermedades nutricionales y anemias. Si estas condiciones no son atendidas en tiempo y forma, tienen impacto en el neurodesarrollo, pudiendo dejar secuelas en niñas y niños.

### Barreras de acceso

Asimismo, las barreras para el acceso a las instituciones de salud colaboran a que mucha veces no haya un buen seguimiento, sobre todo en personas adultas mayores. A esto se suma que los servicios de habilitación y rehabilitación de la Senadis no forman parte del sistema general de Salud, hecho que fragmenta aún más la oferta pública de servicios.

Por otro lado, es común que profesionales de la salud todavía piensen que las personas con discapacidad deben ser atendidas únicamente en servicios especializados. Esta concepción es contraria al principio de universalidad y al artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual indica que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, sin discriminación por motivos de discapacidad.

### Atención a la salud mental

La salud mental es un aspecto muy importante. Además, de tener poca inversión, en el caso de las personas con discapacidad psicosocial, una larga historia de institucionalización. Un informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>20</sup> visibiliza que las intervenciones están centradas en el tratamiento psicotrópico: «[...] en todos los servicios, el tratamiento

19 Este programa obedece al eje 1: Calidad de vida, del Plan Nacional de Desarrollo de Primera Infancia, cuya área estratégica es: Atención Integral a niños y niñas de 0 a 5 años de edad.

20 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. *Legislación, Derechos Humanos, y su relación con la calidad de vida de las personas diagnosticadas con enfermedades mentales que se encuentran institucionalizadas en hospitales psiquiátricos y/o instituciones de encierro del Paraguay* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura, 2017), <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/func-startdown/55/>

psicotrópico sigue siendo el principal; es recetado por los/as psiquiatras y administrado por los enfermeros/as encargadas, y está orientado a la desaparición de los síntomas». El informe evidencia que para las y los profesionales del hospital, las personas con discapacidad psicosocial no tienen la capacidad de decidir sobre su propia vida.

Estado paraguayo ha realizado algunas acciones en el marco de la desinstitutionalización de personas con discapacidad psicosocial, como los dispositivos transitorios denominados «hogares sustitutos», cuyo fin es que las personas vuelvan a sus comunidades. En la actualidad existen 6 hogares (2 en Asunción, 2 en Limpio, 1 en Luque y 1 en el departamento de Misiones). Están centralizados en el departamento Central y tienen un cupo de 10 personas por hogar en promedio<sup>21</sup>.

Una investigación sobre la experiencia de participación de la propuesta de Ley de Salud Mental<sup>22</sup> da cuenta de que la práctica aún está centrada en los modelos asilares, tutelares y con insuficiente inserción comunitaria. Entre sus conclusiones resalta: «El proceso participativo del proyecto de ley visibilizó las tensiones existentes en la práctica y en el sistema de salud mental, tensiones irresueltas de paradigma, inversión y barreras concretas para el ejercicio de derechos»<sup>23</sup>.

Otro ejemplo de cómo funciona sistema de salud mental es lo ocurrido en el año 2020, en plena emergencia sanitaria, la Unidad de Salud Mental de Pedro Juan Caballero del Hospital Regional se trasladó al hospital de Barrio Obrero de Asunción, quedando la región sin dicha Unidad. Como reza el artículo periodístico: «Aunque parezca difícil de creer, el director de la XIII Región Sanitaria, doctor Nelson Collar, confesó que desea dar un “corte definitivo” al problema que viene atravesando la Unidad de Salud Mental trasladándola a un lugar lejano del hospital regional»<sup>24</sup>.

El argumento fue que en el pabellón se atendería a pacientes con cuadros respiratorios. Esta situación demuestra las prácticas existentes en la salud mental y que impactan en la vida de las personas con discapacidad psicosocial, que no hacen otra cosa que centralizar los servicios, contribuir a la discriminación, vulnerar y violar derechos.

21 Fabio Franco, Andrés Rojas y Marta Benítez, *Análisis de la experiencia de participación de la propuesta de Ley de Salud Mental. Resumen de Informe de investigación. Proyecto Acortando Distancias II (Bridging the Gap II)*, (Asunción: AECID, 2020), <https://bridgingthegap-project.eu/wp-content/uploads/Plan-de-Accio%CC%81n-Nacional-por-los-Derechos-de-las-Personas-con-Discapacidad-2015-2030.pdf>

22 Fabio Franco, Andrés Rojas y Marta Benítez, *Análisis de la experiencia de participación propuesta de Ley de Salud Mental* (Asunción: AECID, 2020), <https://bridgingthegap-project.eu/wp-content/uploads/Ana%CC%81lisis-de-la-experiencia-de-participacio%CC%81n-de-la-propuesta-de-Ley-de-Salud-Mental.pdf>

23 *Ibidem* 21.

24 «Región sanitaria quiere dar un “corte definitivo” a la Unidad de Salud Mental», La Nación, 6 de noviembre de 2020, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/11/06/region-sanitaria-quiere-dar-un-corte-definitivo-a-la-unidad-de-salud-mental/>

La atención de la salud mental debe estar en todos los niveles del sistema de salud, desde la promoción, prevención, atención, internación, rehabilitación e inclusión en la comunidad. Debe darse en el marco de los estándares de derechos humanos para eliminar la institucionalización, estigmatización y los estereotipos negativos, entre ellos, los que consideran a las personas como incapaces de tomar decisiones.

## INCLUSIÓN LABORAL COMO DÁDIVA

La Ley N.º 2479/2004 y su modificatoria, Ley N.º 3586/2008, estipulan la obligatoriedad de incluir en el plantel de las instituciones públicas al menos el 5% de personas con discapacidad. En el país, 2.541 personas con discapacidad prestan servicios en la función pública, 1.913 tienen vínculos permanentes y 628 vínculo temporal, de los cuales 1.616 son hombres (64%) y 925 mujeres (36%)<sup>25</sup>.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en sus observaciones de 2017 para el Paraguay, habla de la preocupación por la persistencia de discriminación, y entre uno de los motivos, figuran el género y la discapacidad.

La preocupación respecto al trabajo de mujeres con discapacidad refiere que:

La naturaleza neutra respecto de las cuestiones de género de la legislación que introduce una cuota del 5% para las personas con discapacidad en el sector público, que ha dado lugar a la interpretación errónea de que la cuota es restrictiva y representa el número máximo de puestos para personas con discapacidad, y el hecho de que se suele elegir a hombres con discapacidad con más frecuencia que a mujeres con discapacidad para ocupar tales puestos<sup>26</sup>.

Si bien la secretaria de la Función Pública (SFP) cuenta con una Guía para la Definición de Planes de Inclusión Institucional, apenas 11 (3%) de 422 instituciones cuentan con un plan de inclusión homologado y registrado por la SFP<sup>27</sup>.

La inclusión laboral sigue siendo considerada una dádiva para que las personas con discapacidad ocupen puestos de bajo rango, por lo cual se precisan acciones más estratégicas para revertir la situación.

25 Secretaría de la Función Pública, *Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el Sector Público*, marzo 2021, [https://www.sfp.gov.py/sfp/noticia/15232-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-.html#\\_YWAtVBrMLIU](https://www.sfp.gov.py/sfp/noticia/15232-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-.html#_YWAtVBrMLIU)

26 Naciones Unidas, *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – Paraguay (2017)*, <https://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cedaw-paraguay-2017/>

27 «Informe sobre Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el Sector Público a marzo de 2020», *Secretaría de la Función Pública*, [https://www.sfp.gov.py/sfp/noticia/14653-informe-sobre-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-a-marzo-de-2020.html#\\_YY2WGmDMLIU](https://www.sfp.gov.py/sfp/noticia/14653-informe-sobre-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-a-marzo-de-2020.html#_YY2WGmDMLIU)

## (IN)CAPACIDAD JURÍDICA

El Paraguay debe realizar una revisión de la legislación para que tenga concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Código Civil, por ejemplo, permite la declaración de incapacidad por motivo de discapacidad y que imponen medidas de sustitución en la toma de decisiones por medio de figuras como la «curatela». Esta disposición es contraria a la Convención. En este sentido, la Ley N.º 3540, que aprueba la Convención y el Protocolo Facultativo, es un instrumento que se utiliza para garantizar el derecho a tener igual reconocimiento como persona ante la ley y su capacidad jurídica, como lo dicta el artículo 12. Para ello, el Estado debe proveer el apoyo que puedan necesitar las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Las personas con discapacidad intelectual y psicosocial son una población vulnerable, por lo cual se debe brindar los apoyos necesarios para que puedan ejercer sus derechos.

## EXPANSIÓN DE LOS PROBLEMAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

El contexto de emergencia sanitaria por COVID-19 agudizó los grandes problemas estructurales existentes para las personas con discapacidad. Un informe especial de la CEPAL sobre el COVID-19 refiere que las medidas de confinamiento pueden ampliar las barreras que encuentran las personas con discapacidad para acceder al sistema educativo y a un trabajo decente con ingreso suficientes y protección social; esta situación es especialmente grave para quienes, debido a su situación económica, no cuentan con los dispositivos requeridos para continuar con sus actividades educativas o laborales desde el hogar<sup>28</sup>.

Los resultados de la EPHC<sup>29</sup> COVID-19 del segundo trimestre del año 2020 da a conocer que 68,5% de la población tuvo disminución de ingresos en la pandemia; 41,8% problemas para pagar deudas, créditos o alquileres; 37,8% pérdida de trabajo o fuente de ingreso; 35,8% inconvenientes para conseguir trabajo o iniciar un negocio; 27,7% suspensión en el trabajo; y 26,4% se sintió sola(o) o abandonada(o)<sup>30</sup>.

En este contexto, la población de personas con discapacidad fue nuevamente olvidada, lo que implicó un desafío enorme para personas con movilidad

28 Sergio Meresman y Heidi Ullmann. *COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina, mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana*. Naciones Unidas, CEPAL, 2020, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46278-covid-19-personas-discapacidad-america-latina-mitigar-impacto-protector-derechos>

29 Encuesta Permanente de Hogares Continua DGEEC. «Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH) Covid 19» Paraguay, 2020.

30 INE, *Información solicitada en el marco del COVID-19*, <https://www.ine.gov.py/covid-19/#prettyPhoto>

reducida y que necesitan de asistencia personal para cumplir con todas las medidas de cuidado.

El acceso a servicios se volvió aún más deficitario, así como también en la inclusión escolar. El acceso a medicamentos se dificultó, y la información pública no era accesible para las personas con discapacidad auditiva visual e intelectual, los pocos materiales existentes contenían la información básica y se alojaba en las plataformas digitales de Senadis, no así en las del MSPBS y el MEC, hecho que evidencia que la temática de la discapacidad aún no ha sido transversalizada en los distintos Ministerios.

No existieron medidas específicas para las personas con discapacidad. En el caso de niños, niñas y adolescentes, las familias no contaron desde el sector público con guías específicas para cuidadoras y cuidadores, tampoco para la población de personas adultas mayores.

La Senadis y organizaciones de la sociedad civil establecieron un plan de contingencia para paliar los vacíos existentes en materia de respuesta sanitaria frente a la pandemia, y las mismas recogían una serie de demandas<sup>31</sup>.

La información sobre el alcance y el impacto de las medidas realizadas en el contexto de pandemia por COVID-19 para la población con discapacidad no está disponible de manera accesible, lo que dificulta conocer el éxito de estas medidas, si es que las hay.

La ausencia de información confiable y suficiente acerca de las personas con discapacidad, así como la escasa capacidad de respuesta por parte de los estados a las oportunidades de recoger información sobre esta población son un desafío que aparece de forma reiterada en los informes y análisis dedicados al tema desde antes de la llegada de la pandemia a la región. En el contexto actual, es imprescindible fortalecer y expandir las fuentes de información sobre la población con discapacidad, para identificar necesidades y demandas que de otra forma pueden quedar inadvertidas. Se trata de insumos de gran valor técnico y estratégico para que en el futuro próximo puedan mejorarse las estrategias de respuesta, así como los mecanismos de priorización y focalización<sup>32</sup>.

31 Beatriz Sarubbi *et al.*, «El desafío de avanzar en medio de la pandemia», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 131, <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Anual-Sobre-la-Situacion%CC%81n-de-los-DDHH-en-Paraguay-2020.pdf> y Senadis, *Plan de contingencia COVID-19. Demandas y acciones*, [https://senadis.gov.py/application/files/3515/9612/0862/DEMANDAS\\_Y\\_ACCIONES\\_DEL\\_PLAN\\_DE\\_CONTINGENCIA\\_qvp42w75.pdf](https://senadis.gov.py/application/files/3515/9612/0862/DEMANDAS_Y_ACCIONES_DEL_PLAN_DE_CONTINGENCIA_qvp42w75.pdf)

32 CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*.

## CONCLUSIONES

Las condiciones estructurales existentes en el Paraguay tienen profundas implicancias en la calidad de vida de la población, aún más, en aquellas históricamente discriminadas como las personas con discapacidad, cuyos derechos son vulnerados de manera cotidiana. Por este motivo, se encuentran con mayores desventajas que el resto de la población, muchas veces invisibilizadas e invisibilizados, en situación de exclusión social y discriminación (sobre las personas que viven en el sector rural, los pueblos indígenas y las mujeres. Por lo tanto, es importante contar con datos estadísticos desagregados por tipo de discapacidad e información actualizada y clara sobre la situación de vulnerabilidad en las que viven las personas con discapacidad a lo largo del territorio.

Resulta inminente resaltar que las deudas históricas en materia de derechos humanos que actúan como barreras para la inclusión real de las personas con discapacidad, quienes aún, siguen confinadas en sus hogares o instituciones, con escasas oportunidades para desarrollar todo su potencial. Derribar dichas barreras implica mejorar las condiciones de accesibilidad de cada Municipio, con el fin de brindar las garantías necesarias para el acceso a servicios y la participación efectiva de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida comunitaria.

Es urgente que el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad se materialice en la realidad de los territorios sociales del país. Estas medidas deben mitigar y eliminar la violencia, la discriminación, los estereotipos y la estigmatización enfrentada por el sector de la discapacidad.

El Estado debe considerar todas las recomendaciones internacionales para mejorar la situación de derechos de las personas con discapacidad, fortaleciendo la inversión pública y mejorando los calamitosos datos de desigualdad, como la deserción escolar y la escasa inclusión laboral, por ejemplo.

Brindar el marco de protección necesario para hacer efectivos estos derechos, implica llevar a cabo acciones en distintos niveles, desde la toma de conciencia de que las personas con discapacidad son sujetas(os) de derechos, hasta el acceso a servicios y la participación protagónica en espacios de consulta y construcción de políticas públicas.

Lograr un Paraguay inclusivo es una tarea multisectorial y multidimensional, donde el respeto la valoración de la diversidad tendrá un rol fundamental para la defensa y protección de los derechos de cada paraguaya y paraguayo con discapacidad.

## RECOMENDACIONES

- Contar con datos desagregados por tipo de discapacidad, sexo, territorio y ciclo de vida para la creación de políticas públicas específicas, acordes a la realidad de las personas con discapacidad de acuerdo con estas variables.
- Incorporar en los sistemas de protección la categoría «discapacidad» para la captura de registro, el alcance de sus acciones y a fin de contemplar las medidas necesarias para el acceso a servicios de calidad en el territorio.
- Brindar a las personas con discapacidad los apoyos necesarios para participar y ejercer sus derechos, las que incluyen el diseño universal, los ajustes razonables, lengua de señas y sistemas de comunicación aumentativa alternativa, sistema braille y todo tipo de accesibilidad.
- Volver accesibles los espacios de recreación, juego, ocio, arte y cultura para que niños, niñas y adolescentes puedan sentirse parte de la comunidad en igualdad de oportunidades.
- Transformar la educación, volviéndola inclusiva para que toda y todos puedan ejercer ese derecho, teniendo en cuenta que juega un papel importante en el desarrollo integral de las personas, que contribuye a mejorar la calidad de vida y la posibilidad de tener un trabajo digno.
- Convertir en accesible la estructura de las diversas dependencias sanitarias del país y formar al equipo de salud en una atención a personas con discapacidad desde el enfoque de derechos. Incluir la habilitación y rehabilitación al sistema de salud y contar con un sistema de salud mental acorde a los estándares de derechos humanos. También es necesario incorporar los servicios de salud sexual, reproductiva y obstétrica, orientados a mujeres con discapacidad, quienes muchas veces no son tenidas en cuenta en dichos servicios.
- Implementar la Guía de la Función Pública para realizar seguimiento y apoyo técnico a las instituciones que deben garantizar la inclusión laboral y realizar acciones estratégicas en el marco del cambio cultural de la Función Pública.
- Armonizar las leyes vigentes con la Convención, sensibilizar y capacitar a las y los operadores de justicia sobre su contenido.
- Promover y garantizar a nivel de gobiernos locales los derechos de las personas con discapacidad, no solo en lo concerniente al acceso a bienes y servicios de la comunidad, como salud, educación, recreación y cultura,

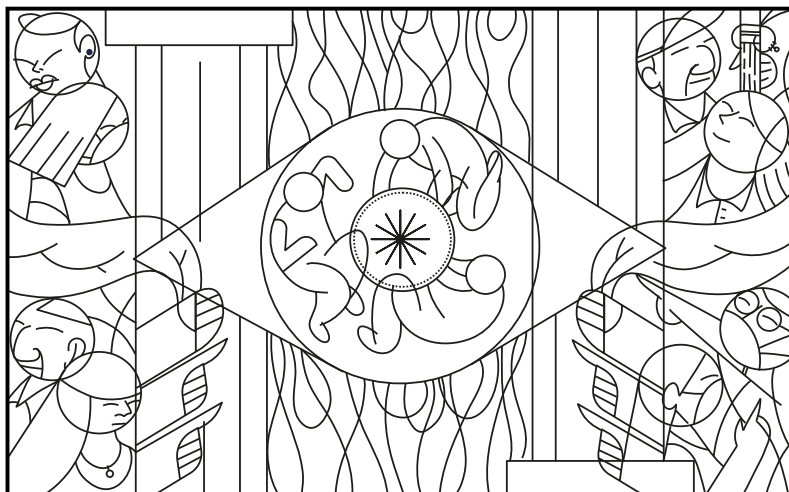
sino a la participación protagónica, organización, actividad y vida política de la comunidad.

- Acceder a información precisa sobre el impacto de la pandemia en la población con discapacidad para desarrollar estrategias y programas de protección para mitigar dichos efectos.
- Crear planes locales en las gobernaciones y municipios con la participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, adultas(os) y adultas(os) mayores con discapacidad en el proceso de elaboración, implementación, evaluación y análisis de los mismos.



DERECHO A LA IGUALDAD Y NO  
DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

# LA PANDEMIA ATRAVESADA EN EL CUERPO Y EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES



La pandemia atravesó el cuerpo y los derechos humanos de las mujeres. Generalmente relegadas en distintos ámbitos sociales, con el colapso sanitario se hizo más evidente, pues dejó fuera el derecho a la salud. A esto se suma la lucha diaria por el sustento familiar y la imposición de un nuevo rol: el de maestras de sus hijas e hijos con la modalidad virtual en la educación formal. Y se agrega la violencia familiar a causa de la convivencia forzada, apreciada en un mayor número de denuncias.

**Palabras claves:** *igualdad, no discriminación, pandemia, violencia, derechos humanos de las mujeres.*

**Melody Brizuela y María del Carmen Pompa**

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA  
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES (CLADEM PARAGUAY)

En este artículo se analiza de manera crítica la situación creada por la coyuntura sociopolítica de la pandemia del COVID-19, relacionada a la vulneración de los derechos de las mujeres durante el año 2021. En concreto, se desarrollará cómo —en contexto de emergencia sanitaria—, ante la debilidad del sistema de protección social, se ha exacerbado la vulneración de sus derechos. Esto se expresa en el escaso o nulo acceso a la alimentación por falta de empleo; en la salud y educación, además de las denuncias de violencia y abuso, hechos de falta de acceso a la justicia y violación al derecho del disfrute de un ambiente sano, en concordancia con la cosmovisión indígena del buen vivir. Igualmente, se presentan ciertos casos que reflejan el patrón de vulneración de derechos a la igualdad y no discriminación. Por último, se ofrecen unas consideraciones finales y se formulan algunas recomendaciones a las distintas instancias gubernamentales para el avance del cumplimiento de los estándares del derecho de las mujeres a la igualdad y no discriminación.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El Paraguay constitucionalmente tiene garantizadas la igualdad y no discriminación. Ha ratificado numerosos instrumentos internacionales y compromisos que obligan a su cumplimiento, y ha adoptado algunas leyes que refieren a la igualdad y no discriminación, como la ley de igualdad salarial para empleadas domésticas, protección a la maternidad, vida libre de violencia, protección a mujeres rurales, entre otras. Ha diseñado e implementado políticas públicas orientadas a garantizar la igualdad y no discriminación. Cuenta con mecanismos institucionales de género que ejercen la rectoría para garantizar la transversalización de las políticas de igualdad, como es el Ministerio de la Mujer. A pesar de esos avances, aún no ha adoptado la legislación contra toda forma de discriminación, si bien esta ha sido una de las recomendaciones que se vienen reiterando al país a través de distintos organismos de derechos humanos.

Asimismo, en este periodo se ha aprobado el Plan Nacional de Prevención y Atención a la Violencia basada en género desde el sistema de salud 2020-2025, disponiendo su implementación por Resolución S. G. N.º 784 del 31 de diciembre de 2020. Asimismo, fue aprobada la Ley N.º 6806/2020 «Que declara emergencia nacional por feminicidios»<sup>1</sup>.

El Estado paraguayo también se encuentra actualmente abocado a la elaboración del informe de cumplimiento en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CE-

1 Ley N.º 6808 que declara emergencia nacional por feminicidios, del 23 de septiembre de 2021, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9680/ley-n-6806-declara-emergencia-nacional-por-feminicidios>

DAW, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> y las recomendaciones recibidas en el 2017<sup>3</sup>. Pero, ¿cuál es la situación de cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las mujeres en el Paraguay? Veremos a continuación los diferentes aspectos para responder esta pregunta.

## IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

En mayo de este año, Paraguay fue sometido a evaluación sobre la situación de derechos humanos en el marco del tercer Examen Periódico Universal (EPU)<sup>4</sup>, en el cual, de las 210 recomendaciones recibidas por parte de los demás Estados miembros, el país aceptó íntegramente 202, dos de manera parcial, tomando nota de otras seis.

Numerosos Estados realizaron recomendaciones referentes —entre otras— a la necesidad de reforzar el compromiso con la igualdad de género y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mediante la aplicación de las recomendaciones del Comité CEDAW, con particular foco en la cuestión entre la población. Igualmente, recomendaron que la legislación esté acompañada de políticas públicas y presupuesto adecuado para implementación, evaluación y mejoría de las estrategias adoptadas.

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Sin menoscabo de los demás derechos, el derecho a la alimentación es fundamental para una vida digna, ya que una mujer que no se alimenta, mal podría estudiar o trabajar, ni tampoco criar hijas e hijos sanos. La pérdida de puestos laborales como consecuencia de la pandemia ha llevado a las mujeres a ingresos nulos, principalmente en los estratos con menor poder adquisitivo, como es el del empleo doméstico. A pesar de lograr una importante conquista legislativa con la igualdad salarial en el 2019, el informe del año pasado refiere que «la pandemia impactó duramente a las trabajadoras domésticas en particular»<sup>5</sup>. Por lo tanto, en el análisis de la crisis sanitaria no se puede dejar de lado el fenómeno de las «ollas populares», indispensables desde el 2020 para numerosas familias que, ante la imposibilidad de salir a trabajar por restricciones de la cuarentena, se vieron forzadas a generar es-

2 «Paraguay inicia tareas para redactar informe en materia de derechos humanos de las mujeres», *Agencia de Información Paraguaya - IP*, 20 de abril de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.ip.gov.py/fip/paraguay-inicia-tareas-para-redactar-informe-en-materia-de-derechos-humanos-de-las-mujeres/>

3 «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay», Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 22 de noviembre de 2017, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cedaw-paraguay-2017/>

4 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay*, 12 de julio de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

5 Marcella Zub Centeno, «Hora de implementar los avances legales», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 113.

trategias comunitarias de subsistencia. Estas generalmente se desarrollaron con las mujeres al frente, liderando la conformación de la Red Nacional por el Derecho a la Alimentación<sup>6</sup>.

La conquista de la Ley N.º 6603/2020 «De apoyo y asistencia a las ollas populares»<sup>7</sup> fue una respuesta a las actividades iniciadas el pasado año, organizadas por las comunidades en distintos puntos del territorio paraguayo. Al principio, esto pareció un gran avance, sobre todo por el objetivo de brindar asistencia desde el Estado, juntamente con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Pero no debe perderse de vista que, a un año de su promulgación, no cuenta con presupuesto suficiente y, lo que es peor, este fue recortado<sup>8</sup>. Aparte de esto, una muestra del nulo interés del Estado en estos emprendimientos es la represión a representantes comunitarios que a finales de agosto se manifestaban a fin de reclamar la reincorporación de los fondos para la compra de alimentos<sup>9</sup>. Indudablemente, si no fuera por la autogestión y solidaridad de la ciudadanía, más el apoyo colectivo entre mujeres, cientos de familias no alcanzarían siquiera el plato diario de comida.

En el mes de septiembre de este año, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores discutió en una mesa de trabajo con la sociedad civil —que encabeza la ayuda social a sectores vulnerables— un anteproyecto de ley que apoya a los comedores comunitarios y a las ollas populares<sup>10</sup>. Si bien con esto se prevé la periodicidad del «apoyo en insumos de alimentos y seguimiento a las organizaciones que cuentan con los comedores», es de esperar que el Estado se involucre efectivamente en su rol tutelar y cumpla las disposiciones pertinentes. Sin embargo, el 20 de ese mismo mes, el Poder Ejecutivo emitió la reglamentación de la Ley de «Consolidación Económica y Contención Social para Mitigar el Impacto de la Pandemia del Covid-19», donde deja sin financiamiento las ollas populares y dispone, a cambio, como vía de asistencia, la entrega de kits de alimentos. Estas modificaciones mantienen el financiamiento de aproximadamente USD 3 millones para asistencia alimentaria a través de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)<sup>11</sup>.

6 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, «De mal en peor», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 211.

7 Ley N.º 6603, del 14 de septiembre de 2020, «De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9365/LEY%206603.pdf>

8 Para más información, remitirse al artículo sobre derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas de este informe.

9 *Ibidem*.

10 «Analizan mantener las ollas populares», *La Nación*, 19 de septiembre de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2021/09/19/analizan-mantener-las-ollas-populares/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2021/09/19/analizan-mantener-las-ollas-populares/)

11 Decreto N.º 5996, del 20 de septiembre de 2021, «Por el cual se reglamentan artículos de la Ley N.º 6809/2021, “Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus”, *Ministerio de Hacienda*, acceso el 23 de septiembre de 2021, [https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver\\_decreto/28835](https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/28835)

## SISTEMA DE SALUD

La pandemia puso al desnudo el deficiente sistema público de salud<sup>12</sup>, con prácticamente todos los centros hospitalarios en colapso, incluso en el sistema privado, que argumenta no estar en condiciones de afrontar una tercera ola de contagios. La deuda del Estado con la Asociación de Sanatorios y Hospitales Privados alcanzaría los USD 43 millones<sup>13</sup>. Pero el tema salud no se limita a la pandemia, ya que muchas personas con problemas de base han sufrido el impacto por la falta de atención adecuada y en tiempo oportuno, a causa de la crisis sanitaria con los casos positivos de COVID-19. Incluso llegaron a suspender cirugías programadas en todos los hospitales públicos del país<sup>14</sup> desde el propio Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), en una abierta muestra del desborde total del sistema sanitario, no solo en lo referente a la pandemia.

Un dato no menor es que el MSPBS reportó en el mes de junio que el COVID-19 constituye hoy la principal causa de muerte entre mujeres en periodo de embarazo, parto y puerperio, y que generó, además, un aumento considerable en las cifras de fallecimientos de mujeres. El Grupo de Trabajo Regional para la Reducción de la Mortalidad Materna (mecanismo interagencial de agencias técnicas de Naciones Unidas) refiere un retroceso en la atención brindada a las mujeres respecto a una o dos décadas atrás, por la emergencia del COVID-19 en la región, lo que refuerza la hipótesis de que la pandemia ha generado un mayor impacto negativo en la vida de las mujeres<sup>15</sup>.

## EDUCACIÓN

Se debe resaltar el grave déficit en el ámbito educativo, que ya venía arras-trándose desde antes de la pandemia, en que la urgencia mayor parecía ser la falta de infraestructura y recursos, además de la necesaria adecuación curricular que incluyera la educación sexual integral<sup>16</sup>. Este año, en el marco del Examen Periódico Universal, el Estado recibió —entre otras recomendaciones— la de «Derogar la resolución del Ministerio de Educación y Ciencias núm. 29664 que prohíbe la enseñanza de la igualdad de género y la re-

12 Para más información, véase en este informe el artículo sobre derecho a la salud.

13 «Sanatorios privados reclaman al Estado deuda de USD 43 millones por Covid-19», *Última Hora*, 20 de septiembre de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/sanatorios-privados-reclaman-al-estado-deuda-usd-43-millones-covid-19-n2962300.html>

14 «Ante situación epidemiológica por COVID-19, se suspenden cirugías programadas», MSPBS, 3 de marzo de 2021, <https://www.msps.gov.py/portal/22715/ante-situacion-epidemiologica-por-covid-19-se-suspenden-cirugias-programadas.html>

15 «Embarazo en tiempos de pandemia», MSPBS, 1 de junio de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.msps.gov.py/portal/23241/embarazo-en-tiempos-de-pandemia.html>

16 En 2017, entre otras medidas, el Comité CEDAW recomendó al Estado paraguay que: «Adopte medidas para combatir los ataques contra la igualdad de género en el discurso público y derogue la resolución núm. 29664 del Ministerio de Educación y Ciencias».

solución núm. 1761 que prohíbe el uso de una guía sobre educación sexual integral destinada a los docentes». Esta recomendación fue aceptada por el país<sup>17</sup>, pero sigue siendo fuertemente resistida por grupos religiosos antide-rechos con alta injerencia política a pesar de la laicidad constitucional.

La educación se vio visiblemente afectada por la modalidad virtual, con una realidad que nos habla de zonas de baja conectividad, principalmente en el interior del país y, sumado a esto, el hecho de que familias enteras dependen de un único aparato de teléfono celular<sup>18</sup> para las tareas de varios hijos e hijas, fuera del uso propio. Elegir entre cargar saldo o adquirir alimentos hace aún más difícil el acceso a la educación formal, que se convierte en fracaso en cuanto al aprendizaje casi imposible en situaciones paupérrimas, desiguales y totalmente discriminatorias, afectando principalmente a las niñas y adolescentes, históricamente relegadas en este ámbito<sup>19</sup>.

A esta situación es importante añadir que las mujeres, además de todas las tareas que venían realizando cotidianamente dentro y fuera del hogar, debieron asumir adicionalmente el rol de maestras para apoyar en las tareas escolares. Esto se debe a que el Estado incumplió con su responsabilidad de mitigar impactos sociales a casi dos años de la pandemia. Muchas mujeres que no tenían con quién dejar a sus hijos debieron llevarlos a sus lugares de trabajo, terminando en muchos casos por ingresar, a su vez, al sistema laboral informal. Si bien no existen datos actualizados a nivel país —el último relevamiento data del 2011 en la «Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes»—, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emitió alerta de riesgo de aumento del trabajo infantil, en base a su informe global<sup>20</sup>. Debe decirse, igualmente, que tal tarea de madre-docente dista de ser fácil, dado que muchas de esas mujeres fueron relegadas en su momento del sistema educativo, por lo cual se complejiza aún más esta problemática.

## ANDROCENTRISMO EN PANDEMIA

La pandemia obligó durante mucho tiempo a la familia completa a permanecer en los hogares y esta convivencia, sumada a la disminución crítica de ingresos, ha generado mayor violencia doméstica<sup>21</sup> y abuso de niñas y niños.

17 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Paraguay*, 12 de julio de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>. Aceptadas por el Estado paraguayo en A/HRC/48/9/Add.1 y Lista de informes, <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Pages/ListReports.aspx>

18 Valentina Canese, Juan Ignacio Mereles y Jessica Amarilla, «Educación remota y acceso tecnológico en Paraguay: perspectiva de padres y alumnos a través del COVID-19», *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, vol. 13, núm. 24, 2021, Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia, <https://www.redalyc.org/journal/5343/534367754004/534367754004.pdf>

19 Ramón Corvalán y Ana Portillo, «Educación en pandemia: se profundiza crisis preexistente», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020).

20 «OIT advierte sobre riesgo de aumento de trabajo infantil en Paraguay», *Unicef*, 30 de agosto de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/oit-advierte-sobre-riesgo-de-aumento-de-trabajo-infantil-en-paraguay>

21 Para más datos de otras instituciones, remitirse al artículo sobre derecho de las mujeres a una vida sin violencia, de este informe.

Los casos de abuso infantil no estuvieron fuera de la realidad, con un registro de 8 denuncias diarias<sup>22</sup>. Según los informes de las autoridades pertinentes —presentados en el mes de mayo del presente año—, Paraguay registró 848 denuncias por abuso sexual de niñas y niños entre los meses de enero a abril de 2021<sup>23</sup>. Para julio de este año, en sus redes sociales la Fiscalía refiere 1.495 causas ingresadas por denuncias de abuso sexual en niños y niñas. De estos casos, alrededor del 85% fueron cometidos por alguna persona vinculada al entorno familiar o persona conocida. En general, estas personas aprovechan la situación de vulnerabilidad en la que se hallan niños y niñas y la cercanía de convivencia en pandemia. Por otra parte, las circunscripciones de mayores denuncias de casos son: Central (490), Alto Paraná (157), Asunción (105), Itapúa (83) y Caaguazú (68), siendo Ñeembucú el que presenta la cifra más baja (9)<sup>24</sup>.

Desde el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), se promovieron programas tendientes a visibilizar este tema, desnaturalizar estas prácticas y denunciarlas al tener conocimiento de los hechos. No obstante, dichos programas son insuficientes para frenar este flagelo.

En cuanto a casos atendidos por violencia, el MSPBS, a través de la Dirección General de Programas de Salud y la Dirección de Género, refirió ante consulta del portal que, entre enero y septiembre de este año, registraron un total de 225 casos ingresados. El 75% de ellos afecta a mujeres menores de 19 años (se exceptúa la franja etaria entre 5 a 9 años que no se encuentra registrada)<sup>25</sup>. Asimismo, se ha reportado un aumento significativo de denuncias y casos de violencia doméstica atendidos desde el sistema público. En relación con esto, debe decirse que, haciendo un comparativo de todas las franjas etarias, las cifras de mujeres superan ampliamente a las de los varones, lo que muestra que, efectivamente, las mujeres siguen siendo más vulnerables a este flagelo.

Desde el 2018 se cuenta con la Ley N.º 6202 «Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual». Más recientemente, desde el 2020, se cuenta con la Ley N.º 6486 «De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia», que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción, donde se incluye la protección del de-

22 «En Paraguay, cada día se registran al menos 8 denuncias de abuso infantil», *Megacadena*, 30 de agosto de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://megacadena.com.py/en-paraguay-cada-dia-se-registran-al-menos-8-denuncias-de-abuso-sexual-infantil/>. Sin embargo, es probable que haya un subregistro (véase el artículo sobre el derecho de niños, niñas y adolescentes de este informe).

23 «Acompañan lucha contra el abuso sexual y otras formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes», *Ministerio de la Defensa Pública*, 28 de mayo de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/5067>

24 «Abuso sexual infantil: La Fiscalía atendió...» [Facebook], *Ministerio Público - Fiscalía General de la República del Paraguay* [@Ministerio Público - Fiscalía General de la República del Paraguay], 27 de agosto de 2021, <https://www.facebook.com/121539894584064/posts/5986945261376802/>

25 «Solicitud #46748», Informe del MSPBS-DGPS, *Portal Unificado de Información Pública*, 1 de octubre de 2021. Para más datos, véase el artículo sobre derecho de las mujeres a una vida sin violencia, de este informe.

recho a vivir en familia (nuclear, extendida, entorno afectivo cercano)<sup>26</sup>. Sin embargo, aun contando con estas leyes, no solo sigue latente el flagelo del abuso, sino que persisten prácticas de revictimización a las víctimas de maltrato, abuso y explotación desde las distintas instituciones. Esto deja en evidencia la necesidad de contar con políticas públicas sobre educación sexual integral, que sirvan de base para la prevención de estos hechos.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### ACCESO A LA JUSTICIA

Con relación al abuso de niñas, en el mes de septiembre la prensa se hizo eco de un caso en Alto Paraná, en que el padrastro no solo habría abusado sistemáticamente de una menor de once años, sino que la habría forzado a someterse a un aborto clandestino con prácticas totalmente empíricas, poniendo en riesgo la vida de la niña, que estuvo tres días en cautiverio, en casa de la partera, sin atención médica ni alimentación apropiada<sup>27</sup>. La Fiscalía investiga a fondo el entorno familiar de la niña víctima de abuso sexual reiterado, según las investigaciones. Al respecto, la fiscal Vivian Coronel, quien tiene a su cargo el caso, indicó que el padrastro, de unos 30 años y principal sospechoso, se encuentra prófugo de la Justicia. La causa fue derivada a la Unidad Especializada de Género, Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio Público, donde se realizó la contención psicológica de la niña y se obtuvieron los datos que llevaron al allanamiento de la clínica clandestina<sup>28</sup>.

Es un hecho que la pandemia ha incrementado la violencia contra las mujeres, pero la falta de un registro único en un esquema de debilidad del sistema jurídico social dificulta precisar cifras totales, lo que impide un acceso real a la salud y a la justicia. El Observatorio de la Mujer del Ministerio de la Mujer refiere 7.074 llamadas de violencia y solo 1.963 servicios brindados de seguimiento<sup>29</sup>.

El acceso de las mujeres a la justicia es una obligación asumida por el Estado paraguayo en la CEDAW y en las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad (Acordada N.º

26 Ley N.º 6486/2020 «De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, 17 de abril de 2020, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9165/ley-n-6486-de-promocion-y-proteccion-del-derecho-de-ninos-ninas-y-adolescentes-a-vivir-en-familia-que-regula-las-medidas-de-cuidados-alternativos-y-la-adopcion>

27 «Niña de 11 años abusada pasó tres días encerrada comiendo arroz y sin agua», *Última Hora*, 20 de septiembre de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/nina-11-anos-abusada-paso-3-dias-encerrada-comiendo-arroz-y-agua-n2962304.html>

28 «Padrastro hizo desaparecer por tres días a niña para abortar tras abusos», *Última Hora*, 20 de septiembre de 2021, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/padrastro-hizo-desaparecer-tres-dias-nina-abortar-abusos-n2962253.html>

29 Ministerio de la Mujer, Observatorio de la Mujer, corte del 14 de septiembre de 2021, <http://201.217.12.78/datos/>



633/2010). En ese contexto, resulta importante destacar que, recientemente, el Tribunal de Sentencia emitió sentencia de 24 años de prisión, tras una exhaustiva investigación a cargo de la fiscal Viviana Duarte, de la Unidad Penal N.º 8, de la Fiscalía Zonal de San Lorenzo. La fiscal relató que:

En el transcurso de la investigación se analizaron tres características en el caso: la víctima consumía antidepresivos por problemas de índole familiar a raíz de la violencia de la que era víctima; las lesiones sufridas fueron en zonas vitales; fueron hechas con excesiva violencia. Todas ellas caracterizan a las muertes por feminicidio, según Protocolo de las Naciones Unidas.<sup>30</sup>

Esta sentencia puede resultar en un importante precedente, dado que son pocas las registradas por feminicidio, luego de la aprobación de la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia»<sup>31</sup>, marcando la importancia de una correcta sanción para este tipo de hecho punible.

En cuanto a políticas públicas, se debe destacar que recientemente fue aprobado el *Manual de atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y de género en el sistema de salud*<sup>32</sup>, que entiende a la violencia como un problema de salud pública. Con esto se pretende asegurar el cumplimiento de los derechos humanos con perspectiva de género desde un enfoque interinstitucional, dado que cuenta con el aval del Ministerio Público y del Ministerio de la Mujer. También se ha diseñado e implementado su protocolo de actuación para Juzgados de Paz sobre violencia doméstica<sup>33</sup>.

Sin embargo, se considera que, para hacerlo efectivo en condiciones de igualdad y no discriminación, el MINNA debería avalar y adoptar el mencionado *Manual*, sobre todo tomando en cuenta que en la introducción del citado documento se señala «que más de la mitad de los hogares paraguayos es escenario de algún acto de violencia, en los casos de niñas, niños y adolescentes 6 de cada 10 sufren maltrato físico y psicológico»<sup>34</sup>. Resulta clave el monitoreo desde la sociedad civil, a fin de que el Estado cumpla efectivamente con su rol tutelar de protección integral, a cargo del órgano ejecutivo competente en materia de niñez.

30 «Condenan a 24 años de cárcel a feminicida que pretendió que su esposa se “suicidó” de cuatro balazos», *ADN Digital*, 15 de septiembre de 2021, <https://www.adndigital.com.py/condenan-a-24-anos-de-carcel-a-feminicida-que-pretendio-que-su-esposa-se-suicidio-de-cuatro-balazos/>

31 Ley N.º 5777/2016, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional*, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/8356/Ley%205777.pdf>

32 Decreto PE - MSPBS - Resolución S. G. N.º 638 «Por la cual se aprueba el Manual de atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y de género en el Sistema de Salud Segunda Edición, y los instrumentos que lo conforman», 23 de agosto de 2021, <https://paraguay.observatoriorh.org/sites/paraguay.observatoriorh.org/files/articulos/20210913-Manual%20de%20atencion%20integral%20a%20victimas%20de%20Violencia-min.pdf>

33 Corte Suprema de Justicia, *Protocolo de atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar*, marzo de 2021, [https://www.pj.gov.py/descargas/1D1-536\\_protocolo\\_juzgados\\_de\\_paz.pdf](https://www.pj.gov.py/descargas/1D1-536_protocolo_juzgados_de_paz.pdf)

34 *Ibidem* 30, 8.

## VIOLENCIA HACIA DEFENSORA INDÍGENA

En el mes de abril se registraron hechos de violencia contra la lideresa Bernarda Pesoa Torres y la comunidad indígena toba qom a la que pertenece. El conflicto se enmarca en un proyecto llevado adelante por la Fundación Paraguaya respecto al monocultivo de eucaliptos, que estarían llegando en la actualidad a tan solo 150 metros de sus hogares, en una abierta violación a sus derechos a vivir en un medio ambiente saludable<sup>35</sup>. También, en este caso se identifica la responsabilidad del Estado respecto a la falta del derecho a la consulta indígena conforme los estándares internacionales garantizados en el Convenio 169 de la OIT.

Este modelo de producción, además de afectar a la naturaleza, ha generado división en la comunidad entre los que están de acuerdo con la plantación de eucalipto en sus territorios y los que consideran que son dañinos. Frente a esta situación, los órganos del Estado han tenido una mirada cómplice al no investigar la denuncia por violencia y sancionar a los responsables de estos hechos. La intervención del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) y otros organismos se ha limitado a promover la mediación ante este hecho, quedando las lideresas y las comunidades en situación de desventaja al no poder hacer frente al avance del monocultivo como resultado de las amenazas y la violencia de las que son objeto principalmente las lideresas defensoras ambientales. Esta situación se recrudece con la división interna producto del ingreso forzado de la Fundación en convivencia con intereses de algunos referentes, sin tomar en cuenta todas las voces, principalmente de las mujeres qom.

Según relato de Bernarda, estos hechos ocurren ante el beneplácito silencioso de las instituciones que deberían velar por el cumplimiento de las leyes en materia ambiental, en concordancia con nuestra Carta Magna, y el Estado no ha respondido a las denuncias formuladas.

Cabe destacar que desde el 2020 se viene solicitando al Estado paraguayo investigación y castigo a quienes amedrentan y buscan dividir a la comunidad, violando el derecho constitucional que tienen los pueblos indígenas al respeto a la propiedad comunitaria de la tierra y al derecho de preservación y desarrollo de su identidad étnica en su hábitat, entre otros derechos, tal como lo garantiza la Constitución Nacional. En torno a este hecho, Cladem Paraguay emitió pronunciamiento y acción urgente<sup>36</sup> exigiendo a distintas instancias públicas que investiguen bajo el principio de la debida diligencia estos hechos denunciados y que arbitren los medios necesarios para garantizar el cese de la violencia, alertadas por lo sucedido contra Bernarda y las lideresas de las comunidades indígenas de ese territorio.

35 Sobre la plantación de eucaliptos, puede verse más información en el artículo sobre derecho al ambiente sano, de este informe.

36 «ACCIÓN URGENTE por violencia y amenaza contra Bernarda Pesoa Torres y la comunidad indígena Toba Qom», *Comunicado de Cladem Paraguay*, 19 de abril de 2021, <https://cladem.org/wp-content/uploads/2021/05/Accio%CC%81n-URGENTE-Bernarda-y-comunidad-Toba-Qom.pdf>

## CASO ALEXA

El pasado año, el Tribunal integrado por Hugo Segovia, Dina Marchuk y Leticia De Gásperi había absuelto al sacerdote católico Silvestre Olmedo, denunciado por acoso sexual a una joven. Los hechos sucedieron en la ciudad de Limpio, en el 2016, donde Alexa Torres —que militaba como coordinadora de la Pastoral Juvenil en la parroquia San José— fue manoseada en los pechos por el acusado. En la sentencia de absolución se argumentó que el manoseo «no fue reiterativo» y que no había «relación de dependencia» entre la catequista y el sacerdote.

Tras la apelación<sup>37</sup>, finalmente el juicio debía iniciarse el 23 de septiembre del corriente año, con un nuevo tribunal conformado por Juan Rocholl, Gladys Bernal y Fátima Rojas. Sin embargo, ese día se dio una suerte de chicanería en el caso, con la suspensión de la audiencia. La argumentación adujo que el acusado, días antes, había cambiado de defensor y, en consonancia con el derecho a defensa, el Juzgado resolvió otorgar el tiempo solicitado por la parte para tomar conocimiento del expediente, quedando fijada nueva fecha para el 6 de octubre, donde prestó declaración y sostuvo que no había querido hacer público el caso, pero que en la Iglesia no tuvo respuesta<sup>38</sup>.

María José Durán, del Consultorio Jurídico Feminista, que asesora a la víctima, afirmó que la resolución del Tribunal de Apelación sienta una importante jurisprudencia para discutir el hecho punible de acoso en Paraguay, que es muy poco denunciado por la dificultad de obtener pruebas<sup>39</sup>. Finalmente, el 5 de noviembre, el Tribunal confirmó que existió acoso sexual por parte del sacerdote, quien no aceptó los hechos —situación que jugó en su contra—, condenando al autor, el padre Silvestre Olmedo, a un año de pena privativa de libertad con suspensión de la condena. Alexa Torres expresó que se encuentra conforme con la decisión. «A partir de acá creo que va a haber un antes y un después en la Justicia paraguaya, muchas mujeres van a tener más valor de denunciar estos actos»<sup>40</sup>, afirmó a medios de prensa. Esta sentencia constituye un paso importante en el reconocimiento del delito de acoso sexual para que este no quede impune, aun cuando es cometido por un miembro de la Iglesia católica.

37 «Caso Alexa: Sacerdote denunciado por caso irá a nuevo juicio oral», *ABC Color*, 16 de diciembre de 2020, acceso el 23 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/12/16/sacerdote-denunciado-por-acoso-ira-a-nuevo-juicio-oral/>

38 «Alexa dice que no la escucharon», *Última Hora*, 6 de octubre de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/alexa-dice-que-no-la-escucharon-n2964915.html>

39 «Estuvimos en comunicación con la Abg. María José Durán - Caso Alexa» [Archivo de video], *PDS Radio y TV Digital*, 7 de octubre de 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_ezc6xOGCRU](https://www.youtube.com/watch?v=_ezc6xOGCRU)

40 «Caso Alexa: Condenan a sacerdote Silvestre Olmedo por acoso sexual», *RDN Noticias*, 5 de noviembre de 2021, acceso el 5 de noviembre de 2021, <https://www.rdn.com.py/2021/11/05/caso-alexa-condenan-a-sacerdote-silvestre-olmedo-por-acoso-sexual/>

## CONCLUSIONES

Si bien se han dado algunos avances en los documentos, sin recursos suficientes es imposible el abordaje adecuado que requiere el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin discriminaciones.

Deberían desarrollarse estrategias dirigidas a combatir la poca capacidad del Estado para gerenciar los fondos necesarios tendientes a la implementación de políticas públicas adecuadas a las necesidades.

Se debe implementar la educación laica, como también la educación integral de la sexualidad, para ayudar a prevenir la violencia de género.

En el contexto de pandemia se ha incrementado la vulnerabilidad de las mujeres y niñas, evidenciando una ausencia de programas específicos de emergencia que puedan atenderlas en sus necesidades y urgencias con la satisfacción adecuada.

## RECOMENDACIONES

Persisten recomendaciones formuladas en ediciones anteriores por su falta de cumplimiento, por lo que se reiteran a continuación<sup>41</sup>.

- Garantizar la vigencia de políticas de género y remover los obstáculos para el acceso y goce de los derechos de las mujeres.
- Garantizar el presupuesto adecuado a los mecanismos institucionales de género, en todos los poderes del Estado, principalmente el Ministerio de la Mujer como ente rector de las políticas públicas de igualdad de género y no discriminación.
- Asegurar la vigencia del Estado laico y evitar toda injerencia fundamentalista en las políticas públicas.
- Derogar, de manera inmediata, las resoluciones prohibitivas y restrictivas del MEC sobre el enfoque de género en el sistema educativo.
- Asegurar la vigencia de la educación sexual integral en el sistema educativo.
- Formular e implementar una política nacional de cuidados.
- Aprobar el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación.

---

41 Michi Moragas, «Encuentro de lo público con lo privado», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 152.

CAPÍTULO 2

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES





DERECHO A LA SALUD

# LA HUELLA DEL DUELO SOCIAL ES EL MOTOR PARA LA REFUNDACIÓN DE UN SISTEMA ÚNICO Y UNIVERSAL DE SALUD



El duelo social vivido en Paraguay da cuenta de los seres queridos que ya no están, de la explotación de los ecosistemas hasta su destrucción y del sufrimiento humano de un pueblo aquejado por la violencia estructural de un Estado que históricamente ha sido atravesado por estructuras neoliberales que favorecen el lucro. La semilla de las personas que hoy reciben este homenaje, el sentipensar de sus familiares y el accionar de sus comunidades son la esperanza para la refundación de un sistema de salud garante de derechos, que haga frente a las desigualdades sociales.

Mirar solo la punta del *iceberg* nos limita el camino hacia un nuevo horizonte.

**Palabras claves:** *derecho a la salud, desigualdades en salud, inequidades sanitarias, sistema único, judicialización de la salud.*

**Mariluz Martín Martínez**

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

MOVIMIENTO POR EL DERECHO A LA SALUD «MARÍA RIVAROLA»

Este artículo aborda la situación del derecho a la salud en Paraguay durante el 2021, con énfasis en la crisis sanitaria producida con la pandemia del COVID-19 y la desigual distribución de la relación salud-enfermedad-muerte, determinada por las contradicciones al interior del propio Estado. Se analizarán situaciones relacionadas al acceso a la salud y las dificultades para la materialización de este derecho agravadas con el colapso sanitario, la falta de infraestructura y de recursos humanos, los desabastecimientos de medicamentos e insumos y la profusión de respuestas fragmentadas e incluso contradictorias de los poderes del Estado para responder a la crisis. Se detallarán las condiciones presupuestarias para el cumplimiento de las políticas sanitarias, algunos de los resultados de su aplicación, incluyendo las desigualdades y las inequidades sanitarias, así como los procesos de judicialización de la salud por la falta de acceso. Además, se mostrarán los casos paradigmáticos que configuran el sufrimiento humano de la población, empobrecimiento por gastos en el sistema de salud, problemas de acceso a la atención hospitalaria y la falta de reconocimiento de las vulnerabilidades para la vacunación oportuna.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SANITARIA. RUBROS SIN EJECUTAR Y EMPOBRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El presupuesto 2021 aprobado por el Congreso Nacional fue el mismo que el del 2020, incluida la Ley de Emergencia, y con las mismas limitaciones en términos de ejecución. A octubre, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) ejecutó el 48%<sup>1</sup> de su presupuesto total, significando el 2,1% del PIB<sup>2</sup>. En el caso de los fondos de la emergencia por COVID-19, se registró un 76% de ejecución<sup>3</sup> (que incluye a otras instituciones) y un 97,5% por parte del MSPBS. No obstante, tuvo baja ejecución en la mayor parte de los programas emblemáticos. Tal es el caso de los relacionados al cáncer, como se puede visibilizar en la ejecución del 46% del presupuesto por parte del Instituto Nacional del Cáncer a septiembre de 2021<sup>4</sup> y a un número de atenciones que

1 Ministerio de Hacienda, Visualización de presupuesto, 31 de agosto de 2021, <https://datos.hacienda.gov.py/visualizacion/presupuesto#porcentaje-inversion-social-pib-pgn>

2 La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece como parámetro que se debe realizar, al menos, una inversión pública del 6% del PIB para alcanzar niveles aceptables de financiamiento que garanticen el acceso a la salud de la población, sin condiciones de emergencia como una pandemia, en cuyo caso podría ser mayor.

3 «Mapa de inversiones +Módulo Covid-19-Paraguay», *Rindiendo Cuentas*, fecha de corte 27-10-2021, <https://rindiendocuentas.gov.py/covid/FichaCovid>. Presupuesto Gs. 1.899.939 millones y un avance de Gs. 660.064 millones. De los cuales, al MSPBS le corresponden Gs. 1.796.871, con un avance del 97,5%. Esta distribución del presupuesto se encuentra enmarcada en la Ley N.º 6524 que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay. Incluye los USD 1.600 millones (Gs. 10.211 miles de millones) previstos en el artículo 33 y los USD 390 millones (Gs. 2.490 miles de millones) previstos en el artículo 35 de la ley. Los montos en guaraníes se fijaron en base a un cambio referencial de Gs. 6.382.

4 «Solicitud #46418. Informe sobre presupuestos y ejecución de instituciones», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46418>

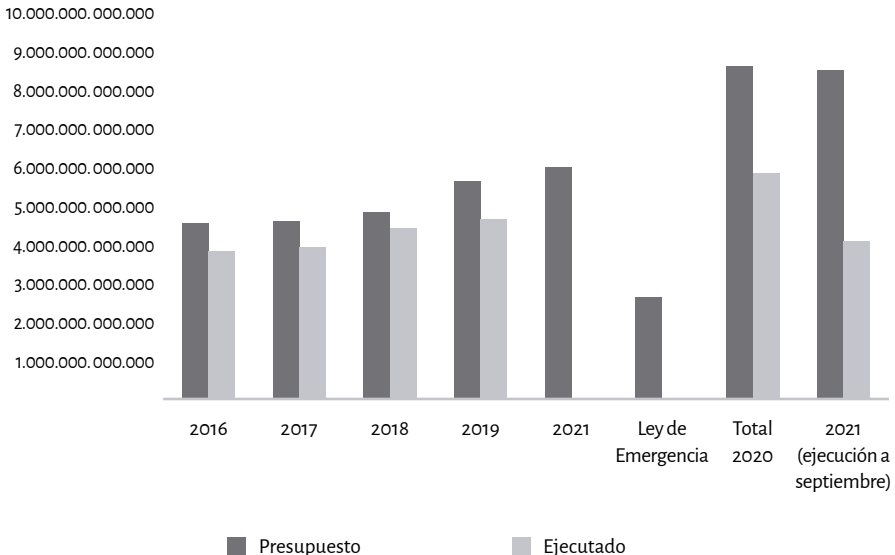


solo había alcanzado el 36,3% de la meta anual, mientras que el Programa de cáncer de cuello uterino únicamente había ejecutado el 13% de su presupuesto, aun cuando este representaba tan solo el 25% de lo asignado para el 2020.

En el caso de la estrategia de atención primaria, la ejecución fue del 19% y, según los indicadores por resultados de la estructura presupuestaria, a septiembre solo estaban en proceso de habilitación 39 nuevas Unidades de Salud de la Familia (USF) de las 187 previstas para el año<sup>5</sup>, mientras que, en el número de atenciones, solo se había alcanzado el 35% de la meta anual.

Es llamativo que el MSPBS haya tenido recursos suficientes y haya estado preparándose desde comienzos de la pandemia en marzo de 2020, previendo discursivamente el pico de contagios, el colapso sanitario, la necesidad de comprar vacunas, etcétera —además de su obligación de sostener al menos los programas emblemas relacionados a las principales causas de muerte en el país— y que, finalmente, la ejecución haya sido igual de deficiente que en años anteriores (gráfico 1).

**Gráfico 1. Presupuesto aprobado y ejecutado del MSPBS, Paraguay 2016-2021**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2021.

5 En el 2020, la meta anual de instalación alcanzó el 11,2% con 19 USF de las 165 previstas, mientras que para septiembre del 2021 fue de 20,86%. «Solicitud #47574, Informe de indicadores por estructura presupuestaria facilitados», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 4 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/47574>

Es necesario señalar que, a octubre del 2021, el MSPBS adeudaba 43 millones de dólares por el gasto de internación en terapia intensiva tercerizada. La Asociación de Sanatorios y Hospitales Privados refirió que en agosto les habían sido transferidos Gs. 107.119.910.197 (23 millones de dólares)<sup>6</sup>, pero que la factura total del MSPBS alcanzaría —entre lo transferido y lo adeudado— el monto de Gs. 411.825.556.004<sup>7</sup>, por tanto, el gasto en tercerización de terapia intensiva a sanatorios privados, desde que comenzó la pandemia, sería de aproximadamente 60 millones de dólares. Durante el 2021, en términos de proporción, teniendo en cuenta que corresponden 37 millones de dólares, el gasto equivaldría al 30% del presupuesto para todo el MSPBS.

## LEYES QUE «GARANTIZAN LA GRATUIDAD» DEMUESTRAN QUE LA GRATUIDAD DE LA SALUD NUNCA FUE UN DERECHO

Desde el 2009, Paraguay asumió el compromiso de transitar hacia un sistema de salud universal garante de derechos. Para ello, se declaró la gratuidad universal de la atención, de las internaciones hospitalarias, tanto de las cirugías de urgencias como las programadas de las diferentes especialidades y de los medicamentos esenciales en toda la red pública de servicios de salud<sup>8</sup>, ya que esta siempre fue una de las principales barreras para la materialización de este derecho. No obstante, a pesar de llevar un año de pandemia, con la previsión de un impacto sin precedentes en la salud de la población, con una fuerte demanda en el sector público, los medicamentos esenciales e insumos necesarios para la atención de las personas afectadas por el COVID-19 no estuvieron disponibles pertinentemente y no fueron gratuitos.

Las familias con pacientes en situación ambulatoria y en situaciones de internación —incluyendo los altísimos costos de terapia intensiva (UTI)— se enfrentaron a gastos catastróficos<sup>9</sup>, teniendo que pagar medicamentos e insumos, no solo los específicos para el COVID-19, sino también aquellos que son parte del listado de medicamentos esenciales (antibióticos, anticoagulantes, antiinflamatorios, etc.) que registraron desabastecimientos en los nosocomios y otros servicios, de manera intermitente durante todo el año<sup>10</sup>.

6 Deuda pendiente que incluye servicios prestados también en el año 2020.

7 «Analizarán usar los fondos del Fonacide para pagar sanatorios», *Última Hora*, 2 de octubre de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/analizaran-usar-los-fondos-del-fonacide-pagar-sanatorios-n2964336.html>

8 A través de la Resolución N.º 140, que derivó, en el 2013, en la promulgación de la Ley N.º 5099 de Gratuidad de los Aranceles de las Prestaciones de Salud de los Establecimientos del MSPBS.

9 «Unas 40.000 familias recurren a los gastos catastróficos por salud», *Última Hora*, 2 de febrero de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/unas-40000-familias-recurren-los-gastos-catastroficossalud-n2925756.html>. «Funcionario de Salud pide compensación retroactiva de los gastos que tuvo en UTI», *ABC Color*, 27 de abril de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/27/funcionario-de-salud-pide-compensacion-retroactiva-de-los-gastos-que-tuvo-en-uti/>

10 Incluso en IPS. «IPS: millonarios gastos de bolsillo por falta de insumos para cirugías», *ABC Color*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/09/15/ips-millonarios-gastos-de-bolsillo-por-falta-de-insumos-para-cirugias/>

El Poder Legislativo se lanzó durante dos meses a generar leyes y modificaciones para paliar esta situación a nivel jurídico, garantizar la gratuidad, la cobertura prestacional y evitar profundizar el empobrecimiento de la población<sup>11</sup>, que incluyeron nuevos trámites administrativos para las familias que debían registrarse para acceder a estos derechos<sup>12</sup>. Además, las leyes fueron una respuesta fragmentada para el problema. En un primer momento, no fueron universales para todas las personas con COVID-19 (solo las internadas en UTI), luego incluyeron a todas las personas con COVID-19 internadas, pero los problemas de gestión de la cartera sanitaria continuaron, y si bien con la aprobación mejoró el acceso a los medicamentos y alivió económicamente a las familias, estas tuvieron que seguir gastando en las farmacias privadas para cubrir los desabastecimientos urgentes en los hospitales. Asimismo, se reportaron las mismas situaciones para pacientes con otras patologías en las salas polivalentes, incluso pospico de la pandemia<sup>13</sup>.

## MERCANTILIZACIÓN DE LA SALUD. SIN CONTROL NI SANCIÓN ANTE LA ESPECULACIÓN DE PRECIOS

Durante los meses de marzo a agosto, y a pesar de que ya existía el mismo antecedente del 2020, se reportaron múltiples denuncias sobre la especulación de precios tanto en el sector farmacéutico como en algunos hospitales privados<sup>14</sup>. Algunos de los medicamentos que registraron estos niveles de especulación alarmante y falta de control fueron el remdesivir para el COVID-19, que alcanzó los 2.200.000 guaraníes en algunos sanatorios privados, y sedantes como el atracurio y midazolam, que llegaron a 300.000

- 
- 11 Ley N.º 6725, del 15 de abril de 2021, «Que crea un fondo nacional para la cobertura de gastos durante la hospitalización en unidades de cuidados intensivos de personas con covid-19 en los sectores públicos, privados y previsionales y la adquisición de medicamentos esenciales para el tratamiento de todos los pacientes de covid-19», *Gaceta Oficial*, <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/68785>. Ley N.º 6729, del 26 de abril de 2021, que «Destina los recursos en concepto de responsabilidad social empresarial, socioambiental y cualquier otro fondo social, sea cual fuese su denominación, de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá correspondientes al lado paraguayo, sean utilizados íntegramente para la compra de insumos médicos, materiales de bioseguridad para el personal de blanco, infraestructura hospitalaria y protección social mientras dure la pandemia del covid-19», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9566/Ley%6206729.pdf>. Ley N.º 6742, del 18 de mayo de 2021, que «Crea el fondo nacional de cobertura a pacientes hospitalizados con COVID-19», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9573/ley-n-6742-crea-el-fondo-nacional-de-cobertura-a-pacientes-hospitalizados-con-covid-19>. Decreto N.º 5109: el Poder Ejecutivo crea el programa «Pytyvõ Medicamentos» para la compra de medicamentos e insumos para pacientes con COVID-19, *Digesto*, <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/11368.pdf>
- 12 «¿Qué contemplan las leyes que obligan al Estado a costear las internaciones por COVID-19?», *Marketdata*, 6 de junio de 2021, <https://marketdata.com.py/educacion/economia-facil/que-contemplan-las-leyes-que-obligan-al-estado-a-costear-las-internaciones-por-covid-19-47355/>
- 13 «IPS: millonarios gastos de bolsillo por falta de insumos para cirugías», *ABC Color*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/09/15/ips-millonarios-gastos-de-bolsillo-por-falta-de-insumos-para-cirugias/>
- 14 «Salud pide respetar precios de medicamentos establecidos por Dinavisa», *La Nación*, 31 de marzo de 2021, <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/04/01/salud-pide-respetar-precios-de-medicamentos-establecidos-por-dinavisa/>. «Buscan que Estado tenga incidencia en precio final de medicamentos», *Última Hora*, 3 de abril de 2021, <https://www.ultimahora.com/buscan-que-estado-tenga-incidencia-precio-final-medicamentos-n2934391.html>

guaraníes<sup>15</sup>. No existen datos exactos sobre el gasto de las familias en el sector público por internación en UTI, pero algunos medios de comunicación, en base a las múltiples denuncias, subrayaron que alcanzó incluso un salario y medio por día de internación<sup>16</sup>. Debido a que las múltiples leyes en vigencia<sup>17</sup> no evitaron la especulación ni mejoraron el control y la sanción, se aprobó una nueva ley por la cual la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria (Dinavisa)<sup>18</sup> adquirió autonomía y autarquía, fortaleciendo su rol rector, contralor y sancionador. No obstante, la vigencia de esta ley y los efectos esperados llegan tarde para prevenir el empobrecimiento de las familias víctimas de la especulación.

## ACCESO UNIVERSAL A LA SALUD: AVANCES Y RETROCESOS

### Falta de previsión y gestión deficiente de la pandemia del COVID-19 generó inequidades sanitarias y muertes evitables

De enero a octubre de 2021, la pandemia de COVID-19 había arrojado un total de 351.795 nuevos casos y 13.950 personas fallecidas, de las cuales el 57% eran hombres y el 43% mujeres. En marzo comenzó la escalada progresiva en cantidad de casos, personas hospitalizadas y fallecidas, alcanzándose el pico más alto entre la última semana de mayo con 857 personas fallecidas y la primera de junio con 812 personas.

Entre mayo y agosto, el continuo crecimiento de casos y el colapso del sistema de salud determinaron tasas de mortalidad históricas en el país, y durante

15 Muchas familias se desplazaron a Clorinda (Argentina) para comprar los medicamentos, ya que el remdesivir estaba a un precio de 500.000 guaraníes, el atracurio a 50.000 y el midazolam a 35.000, en comparación con las farmacias en Paraguay. Además, se generó un mercado informal alrededor de los hospitales (algunos de las farmacias cercanas) que proveían estos medicamentos y otros, a diferentes precios. Algunas de las denuncias subrayan que los medicamentos del sector público también se estaban vendiendo en las farmacias. «Ante escasez y diferencia de precios, paraguayos recurren a farmacias de Clorinda», *La Nación*, 29 de marzo de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/03/29/ante-escasez-y-diferencia-de-precios-paraguayos-recurren-a-farmacias-de-clorinda/>  
<https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/04/el-contrabando-el-unico-recurso-ante-la-falta-de-medicamentos-en-el-sector-publico/>

16 «Protestas en Paraguay en plena segunda ola de coronavirus. ¿Superará esta crisis 'Marito' Abdo?» [Archivo de video], *Ahí les Va*, 10 de marzo de 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=H9iSuY\\_-Cz4](https://www.youtube.com/watch?v=H9iSuY_-Cz4)

17 La Ley N.º 6635/2020 prohíbe y sanciona la especulación de precios de productos de prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas y pandémicas, y le otorga a la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco) el control y la sanción sobre la especulación. Decreto N.º 20996/1998 «Por el cual se establecen procedimientos para la Fijación de Precios de Medicamentos». Ley N.º 1119/1997 «De Productos para la Salud y otros», que regula la fabricación, elaboración, fraccionamiento, control de calidad, distribución, importación de medicamentos, régimen de precios. Dispone la creación de una comisión interinstitucional para la fijación y actualización de precios de los medicamentos, en cuya composición el único representante del Estado es la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria; todos los demás son del sector privado.

18 En vigencia desde el 21 de septiembre, la Ley N.º 6788/2021 establece la competencia, las atribuciones y la estructura orgánica de la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria, que fundamentalmente es ser rector en el desarrollo de estrategias adecuadas, la regulación, el control y la fiscalización de los productos para la salud, como medicamentos de uso humano, drogas, productos químicos, reactivos, dispositivos médicos y todo otro producto de uso y aplicación en medicina humana, así como los productos considerados como cosméticos, perfumes, domisanitarios y afines, y aquellos productos cuya regulación y control le sean asignados por ley, así como el aseguramiento de su calidad, seguridad y eficacia, pudiendo sancionar las infracciones que se detecten.

dos semanas Paraguay ocupó el primer lugar con la tasa de mortalidad diaria más alta del mundo por cada 100.000 habitantes<sup>19</sup>.

El sistema de salud precarizado históricamente y desbordado por la demanda de la pandemia se enfrentó a permanentes desabastecimientos de insumos y medicamentos básicos, con un personal de salud agotado y no siempre preparado para enfrentar semejante crisis. Así, la letalidad<sup>20</sup> promedio alcanzó el 29,6% de las personas internadas en sala y 53% en UTI (de cada dos personas en UTI por COVID, una falleció)<sup>21</sup>.

### **Crisis de camas de terapia e internación**

A pesar del crecimiento en camas de terapia en el sector público —que pasó de tener 570 en el 2020, a 764<sup>22</sup> (631 son de personas adultas) durante el 2021—, en el pico de la pandemia se llegó al 100% de ocupación de todo el sistema de salud, incluyendo casi el 100% de las camas de los sanatorios privados que formaron parte de los convenios con el sector público<sup>23</sup>. Durante semanas se generaron listas de espera de más de 200 personas para acceder a servicios de UTI. En junio, se registró que el 94% de las personas fallecidas estaban en salas comunes<sup>24</sup>, muchas de ellas ocupaban las listas de espera para UTI. También se registraron 555 personas que fallecieron de manera extrahospitalaria<sup>25</sup>. El colapso mermó en gran medida la calidad de la atención<sup>26</sup>, ya que, si bien la mayor parte de las personas aquejadas por COVID-19 obtuvieron algún tipo de asistencia en los servicios de salud, se tuvieron que abrir salas comunes y algunas fueron utilizadas como servicios terapizados, incluso en algunos momentos —e independientemente de la gravedad—, las

19 Santiago Serna Duque, «La OPS asegura que solo 16,6% de la población de América Latina está vacunada contra el coronavirus», *Agencia Anadolu - AA*, 29 de julio de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-ops-asegura-que-solo-el-16-6-de-la-poblaci%C3%B3n-de-am%C3%A9rica-latina-est%C3%A1-vacunada-contra-el-coronavirus/2317417>. «Se disparan las muertes por covid en un Paraguay con pocas vacunas», *Radio France Internationale - RFI*, 17 de junio de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.rfi.fr/es/latinoam%C3%A9rica/20210617-se-disparan-las-muertes-por-covid-en-un-paraguay-con-pocas-vacunas>

20 La letalidad se refiere al cociente de fallecimientos con relación a las personas que se han contagiado, en este caso por el COVID-19. En el caso de la letalidad en sala y UTI, se refiere al cociente entre las personas que se internaron por COVID-19 y las que fallecieron, calculado en términos porcentuales.

21 Dirección General de Vigilancia de la Salud 2021, [https://dgvs.mspbs.gov.py/page/#vista\\_boletines\\_covid19.html](https://dgvs.mspbs.gov.py/page/#vista_boletines_covid19.html)

22 «Disminuye ocupación de camas de terapia intensiva», *MSPBS*, 9 de agosto de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/23733/-disminuye-ocupacion-de-camas-de-terapia-intensiva.html>

23 Convenios firmados con 27 sanatorios y hospitales privados, *MSPBS*, <https://www.mspbs.gov.py/convenios-sanatorios-privados.html>

24 «Morir esperando una cama», *Última Hora*, 23 de mayo de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/morir-esperando-una-cama-n2942234.html/amp>

25 Disponible en boletines de la DGVS: <https://dgvs.mspbs.gov.py/>

26 Antonia Delvalle Castillo, «Paraguayos mueren por covid por falta de atención en tiempo y forma, afirma hija de una víctima del virus», *ABC Color*, 7 de junio de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/07/paraguayos-mueren-de-covid-por-falta-de-atencion-en-tiempo-y-forma-afirma-hija-de-una-victima-del-virus/>. «Faltan vacunas, oxígeno y fármacos, mientras crece la cifra de internados», *ABC Color*, 9 de junio de 2021, acceso el 20 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/09/faltan-vacunas-oxigeno-y-farmacos-mientras-crece-la-cifra-de-internados/>

personas fueron ingresadas en sillas o sillones<sup>27</sup> para recibir atención mínima con balones de oxígeno e hidratación. Muchos profesionales de salud, de los 15.000 que fueron contratados, tuvieron que trabajar hasta en cinco lugares para sostener la demanda durante la pandemia. Además, debido al déficit de terapistas<sup>28</sup>, los(as) médicos(as) internistas, de medicina familiar o de emergencias tuvieron que ocupar las salas de terapia.

### ***Crisis del oxígeno***

El consumo de oxígeno medicinal en los servicios de salud pública, durante los meses de marzo a agosto, se multiplicó hasta por siete y se registraron problemas de provisión<sup>29</sup> y desabastecimiento en distintas partes del país. Si bien hubo una respuesta ágil de emergencia de parte de la cartera sanitaria<sup>30</sup>, se realizó una pésima previsión de las necesidades del sistema de salud ante el pico de la pandemia y se produjeron numerosas muertes evitables<sup>31</sup>.

### ***Inequidades sanitarias, desigualdades injustas y evitables***

El COVID-19 evidenció que existen desigualdades<sup>32</sup> injustas y evitables que determinan las formas de enfermar y morir de la población. A pesar de que el colapso sanitario pareció igualar a la sociedad, lo cierto es que las inequidades

- 27 «Colapso sanitario en Paraguay. Ocupación de camas supera el 130% y pacientes son internados en sillas», *nodal*, 22 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.nodal.am/2021/04/colapso-sanitario-en-paraguay-ocupacion-de-camas-supera-el-130-y-pacientes-son-internados-en-sillas/>
- 28 Insuficiencia de terapeutas obligó a formar una segunda fila de profesionales de otras especialidades. Mariluz Martín Martínez, «Un país que vive en emergencia y una reforma de los años 90», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 155-174.
- 29 «Hospitales sufren por fallas en plantas de oxígeno instaladas por amigos del poder», *ABC Color*, 9 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/09/hospitales-sufren-por-fallas-en-plantas-de-oxigeno-instaladas-por-amigos-del-poder/>
- 30 «Ministerio de Salud reconoce crisis con oxígeno y prevé instalar 5 plantas en un mes», *ABC Color*, 9 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/09/ministerio-de-salud-reconoce-crisis-con-oxigeno-y-preve-instalar-5-plantas-en-un-mes/>
- 31 «Falta de oxígeno habría ocasionado la muerte de tres pacientes en Coronel Oviedo», *La Nación*, 27 de mayo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/05/27/falta-de-oxigeno-habria-ocasionado-la-muerte-de-tres-pacientes-en-coronel-oviedo/>. «Ciudadana denuncia que su madre, internada de COVID-19, falleció por falta de oxígeno», *La Nación*, 4 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/04/ciudadana-denuncia-que-su-madre-internada-de-covid-19-fallecio-por-falta-de-oxigeno/>. «Coronavirus en Paraguay | “Mi hermano tenía dificultades para respirar”: la desesperada búsqueda de oxígeno para un paciente de covid-19», *BBC News Mundo*, 18 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57496048>. «Mueren dos enfermos de Covid-19 en Paraguarí por falta de Terapia y de oxígeno», *Última Hora*, 22 de mayo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/mueren-dos-enfermos-covid-19-paraguarí-falta-terapia-y-oxigeno-n2942133.html>. «Fallece paciente por falta de oxígeno en Curuguaty», *Noticias Paraguay NPY*, 11 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://npy.com.py/2021/06/fallece-paciente-por-falta-de-oxigeno-en-curuguaty/>. «¡Lamentable! Pacientes de covid-19 fallecen por falta de oxígeno», *Paraguay.com*, 22 de mayo de 2021, <https://www.paraguay.com/nacionales/lamentable-pacientes-de-covid-19-fallecen-por-falta-de-oxigeno-200290>
- 32 El acceso universal a la salud, sin ningún tipo de discriminación, está garantizado a través de la Constitución, donde se explicita la obligación del Estado de remover las estructuras que hacen a la desigualdad social, y la Ley N.º 1032/1996, a partir de la cual se crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), que garantiza la plena vigencia del derecho a la salud de toda la población, sin discriminaciones de ningún tipo, mediante la obligación de realizar acciones concretas y políticas públicas basadas en los enfoques de integralidad y universalidad.

sanitarias espejaron las desigualdades sociales y un Estado debilitado para enfrentarlas.

### ***Desigualdades por departamentos. Cobertura de servicios y problemas de acceso***

En las dos semanas en que se registró el pico más alto de personas fallecidas, la letalidad promedio a nivel nacional se situó en torno al 4,0%, mientras que Alto Paraná y Amambay presentaban tasas de 8,8% y 7,8%, respectivamente. En julio, cuando a nivel nacional la letalidad alcanzó un promedio del 11%, San Pedro llegó al 15%<sup>33</sup>. Aun cuando existen diversos factores que pueden explicar la diferencia de la letalidad entre unos departamentos y otros, se dan similitudes entre ellos, como la alta prevalencia de la enfermedad en la población en ese momento determinado y una pirámide poblacional similar, que nos permite inferir *a priori* que el acceso al sistema sanitario —con la falta de cobertura de servicios en ciertas zonas, los problemas de acceso y la limitada capacidad para atender los casos más graves durante el pico de la pandemia<sup>34</sup>— fue una determinación fundamental a la hora de explicar las diferencias en las tasas de letalidad por territorio.

### ***Inequidades por falta de protección, exposición al COVID-19 e interseccionalidad de clase social, género y etnia***

También hubo desigualdades debido a los niveles de exposición al virus, como ocurrió con el personal de salud, que fue el sector que registró el mayor número de casos (17.658)<sup>35</sup>, alcanzando 182 personas fallecidas. En este sentido, es importante mencionar que el nivel de exposición de las enfermeras determinó que fuera el subsector más golpeado, ya que fallecieron 84. Si bien el país presenta un mayor porcentaje de hombres afectados por el COVID-19 (57%), en cuanto al personal de salud, las mujeres fueron las más afectadas por la muerte (53%). Estos indicadores mejoraron progresivamente con la vacunación.

De igual manera, se registró una altísima tasa de letalidad en la población indígena, que se agudizó en el 2021, alcanzando el 12,5% a octubre<sup>36</sup>. El caso indígena es diferente, ya que el colapso sanitario no fue la causa fundamental de la cantidad de muertes (muchas de ellas evitables), como en el resto de la población, ni tampoco el nivel de exposición al contagio, sino que deviene de la vulneración sistemática de sus derechos, relacionados al acceso

33 Estos son algunos ejemplos. Existen otros departamentos que también tuvieron marcadas diferencias en sus tasas de letalidad. Disponible en boletines de la DGVs: <https://dgvs.mspbs.gov.py/>

34 Se requiere más información a fin de evidenciar estas inferencias, por lo que deben considerarse indicios para la realización de estudios posteriores.

35 Según los datos disponibles, ya que se desconocen otros sectores, como por ejemplo el de los trabajadores(as) informales en calle, los choferes de ómnibus, entre otros, que también tuvieron alta exposición al SARS-Cov-2.

36 Disponible en boletines de la DGVs: <https://dgvs.mspbs.gov.py/>

a la salud, al respeto a sus modos de vida colectivos, a las condiciones de seguridad alimentaria y acceso al agua, así como a elementos de protección, y a información fidedigna y respetuosa de la interculturalidad.

Las mujeres embarazadas registraron 45 fallecimientos por COVID-19 en el 2021, convirtiéndose en la primera causa de muerte de las mujeres durante el embarazo, superando a la preeclampsia<sup>37</sup>. Aunque los indicadores de mortalidad mejoraron progresivamente con la vacunación, estas cifras de mortalidad materna que agrega el COVID-19 a las muertes habituales son un indicador que alcanza valores registrados hace 30 años. Es un retroceso en un indicador representativo en salud pública.

***Enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) como primeras causas de muerte generan vulnerabilidad en el proceso enfermedad-muerte por COVID-19***

En el caso de las personas con comorbilidades, el 89% de las que fallecieron tenían alguna enfermedad de base y el 62% contaba con al menos dos<sup>38</sup>. Paraguay presenta altas tasas de ECNT (principales causas de muerte en el país). Durante el 2021, detrás del COVID-19, volvieron a registrarse como principales causas de muerte los problemas del sistema circulatorio, los tumores, la diabetes y las enfermedades cerebrovasculares. En los meses de mayor incidencia de la pandemia, se suspendieron las intervenciones programadas en todo el país<sup>39</sup>, lo que vulnerabilizó aún más a la población con enfermedades de base. Hay que tener en cuenta que los problemas de acceso al sistema de salud contribuyen a determinar el agravamiento de otras enfermedades como, por ejemplo, es el caso de las cardiovasculares que, con los controles periódicos, el acceso a medicamentos y las intervenciones como las de angioplastias y/o la atención oportuna de los accidentes cerebrovasculares (ACV) en urgencias, se pueden prevenir sus efectos graves y disminuir la tasa de mortalidad. La imposibilidad de los servicios sanitarios de responder a la contingencia del COVID-19 generó barreras en el sistema que contribuyeron a la precarización de la salud de las personas

37 «Preeclampsia: enemigo silencio[so] y letal de las embarazadas puede prevenirse», MSPBS, 10 de septiembre de 2019, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/19414/preeclampsia-enemigo-silencio-y-letal-de-embarazadas-puede-prevenirse.html>

38 DGVS 2021, [https://dgvs.mspbs.gov.py/page/#vista\\_boletines\\_covid19.html](https://dgvs.mspbs.gov.py/page/#vista_boletines_covid19.html)

39 Por Resolución S.C. N.º 107 se decidió la suspensión de todas las cirugías programadas a nivel país. «Retomarán cirugías programadas en Central», *Noticias Paraguay NPY*, 17 de agosto de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://npy.com.py/2021/08/retomaran-cirugias-programadas-en-central/>. «Ante situación epidemiológica por COVID-19, se suspenden cirugías programadas», MSPBS, 3 de marzo de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/22715/ante-situacion-epidemiologica-por-covid-19-se-suspenden-cirugias-programadas.html>. «Cirugía suspendida: “Me dijeron que todavía puedo aguantar”», *Extra*, 5 de mayo de 2021, <https://www.extra.com.py/actualidad/cirugia-suspendida-me-dijeron-que-todavia-puedo-aguantar-n2939298.html>. «IPS retoma cirugías programadas ante atenuación de contagios de covid», *Paraguay.com*, 4 de agosto de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.paraguay.com/nacionales/ips-retoma-cirugias-programadas-ante-atenuacion-de-contagios-de-covid-201205>



con otras patologías que, finalmente, también, fueron las más impactadas por los efectos graves del COVID-19.

### **Acceso a vacunas. El retraso en la vacunación dibujó muertes prevenibles**

La vacunación por COVID-19 fue crítica durante todo el 2021. El plan de vacunación no pudo llevarse a cabo según lo establecido. A octubre, solo estaban completamente vacunadas 2.351.214 personas, lo que corresponde al 32% de la población<sup>40</sup>. Se reprodujeron algunas inequidades sanitarias por cuestiones territoriales, y departamentos como San Pedro, Boquerón y Canindeyú no alcanzaban el 30% de vacunación. Según fue aumentando la disponibilidad de vacunas en el país, se intentó agilizar el proceso a través de vacunatorios masivos instalados en zonas estratégicas, lo que en algunos casos generó esperas de hasta una jornada completa para acceder a la vacunación.

El retraso en la vacunación de la población se debió a que Paraguay tuvo problemas para el acceso a vacunas. El Gobierno llegó tarde a las negociaciones y, además, durante meses, el país quedó marginado de la escasa distribución de las dosis disponibles a nivel regional. A nivel internacional hubo restricciones a las exportaciones de vacunas, se establecieron medidas para restringir el comercio de estas y de sus componentes, hubo un acaparamiento de vacunas por parte de países del norte global, e incumplimientos de contrato respecto a cantidades y fechas de suministros, además de falta de transparencia de parte de los laboratorios, que dejó al Gobierno con poco margen para negociar ante los intereses generados en torno al mercado de vacunas y de los países productores. El Gobierno había apostado y adelantado el pago a través del mecanismo Covax<sup>41</sup>, pero este no pudo cumplir los contratos por el acaparamiento de los otros países. Recién a mediados de abril, Paraguay comenzó a buscar posibilidades por fuera del mecanismo Covax. Finalmente, muchas de las dosis recibidas fueron donaciones.

El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) —que tiene a su cargo la rectoría de todos los aspectos relacionados a la vacunación e inmunización de la población paraguaya— diseñó el plan de vacunación por fases y priorización de los grupos vulnerables. En cuanto a los grupos vulnerables priorizados, hubo múltiples requerimientos desde los distintos poderes del Estado para incidir en la decisión de la cartera sanitaria. De ahí que la Cámara de Senadores aprobara el proyecto de ley «Que autoriza al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) —Poder Ejecutivo— con carácter de emergencia, la vacunación contra el COVID-19, a las personas con

40 Reporte semanal del Programa Ampliado de Inmunizaciones, al 28 de octubre de 2021, MSPBS, <https://pai.mspbs.gov.py/reporte-semanal/>

41 «Las vacunas contra la COVID-19 no llegaron a tiempo a Paraguay, denuncia su presidente», *Noticias ONU*, 24 de septiembre de 2021, <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497442>

discapacidad, dentro del plan nacional Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI»<sup>42</sup> y los más de 50 amparos aprobados por el Poder Judicial.

En los primeros meses del plan de vacunación se sumaron las denuncias por irregularidades en el proceso, ya que personas no priorizadas por el PAI accedieron a la vacuna de manera privilegiada<sup>43</sup>. Posteriormente, el MSPBS habilitó el portal web de información y registro para la vacunación<sup>44</sup>.

### **Movilización por el acceso a la salud: la mayor de la historia paraguaya**

En marzo, con el colapso del sistema sanitario, el personal de salud del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y del Ambiente (Ineram)<sup>45</sup> —uno de los principales hospitales de referencia para la atención a personas con COVID-19— y, posteriormente, de otros nosocomios, se manifestó por las precarias condiciones para atender con calidad y pertinencia a los pacientes debido a la falta de insumos y medicamentos. El 4 de marzo, el Congreso<sup>46</sup> instó a presentar la renuncia como ministro de la cartera sanitaria al Dr. Julio Mazzoleni, debido a la situación de crisis sanitaria, incluyendo los desabastecimientos y la falta de vacunas. El 5 de marzo, en simultáneo con la renuncia del ministro de Salud<sup>47</sup>, se produjo la primera gran movilización en Asunción. Entre 5.000 y 10.000 personas salieron a protestar ante la crisis sanitaria, los problemas de acceso a los servicios de salud, las vacunas y el empobrecimiento de la población por el incumplimiento de la gratuidad en la atención. Estas manifestaciones se mantuvieron hasta el 12 de abril, con un promedio de participación de 2.000 personas. Los resultados fueron<sup>48</sup>: el cambio de la ministra de la Mujer, la renuncia del comandante de la Policía Nacional y la jefatura de gabinete de IPS y, además, se produjo la promulgación de la ley del uso de fondos de Itaipú y Yacretá.

42 «Vacunación con carácter de emergencia a personas con discapacidad fue aprobado», *Honorable Cámara de Diputados*, 19 de mayo de 2021, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/vacunacion-con-caracter-de-emergencia-personas-con-discapacidad-fue-aprobado>

43 La senadora Mirta Gusinky renunció a su banca por acceder a la vacuna de manera irregular. «Senado acepta la renuncia de Mirta Gusinky y asume Retamozo», *Última Hora*, 6 de mayo de 2021, <https://www.ultimahora.com/senado-acepta-la-renuncia-mirta-gusinky-y-asume-retamozo-n2939481.html>. 500 personas vinculadas a espacios de poder y partidos políticos, entre ellas exgobernadores, exdiputados, exfiscal del Estado, funcionarios públicos, fueron vacunados irregularmente. «Salud Pública verifica listado irregular de vacunados», *MSPBS*, 3 de mayo de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/23070/salud-publica-verifica-listado-irregular-de-vacunados.html>

44 Disponible en <https://www.vacunate.gov.py/index.html>

45 «Funcionarios del Ineram se movilizan por la falta de medicamentos», *Última Hora*, 3 de marzo de 2021, <https://www.ultimahora.com/funcionarios-del-ineram-se-movilizan-la-falta-medicamentos-n2929927.html>

46 «El Senado insta a autoridades del MSP a renunciar a sus cargos», *Honorable Cámara de Senadores*, 4 de marzo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/7457-el-senado-insta-a-autoridades-del-msp-a-renunciar-a-sus-cargos-2021-03-04-19-26-55>

47 «Ministro de Salud Pública presenta su renuncia al cargo», *Agencia de Información Paraguaya - IP*, 5 de marzo de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/ministro-mazzoleni-presenta-su-renuncia-al-cargo/>

48 En la realización de estos cambios también coadyuvó la crisis política que estuvo marcada por los intereses de las dos facciones hegemónicas de la ANR y que implicó, entre otras medidas, el reparto de cargos para evitar el juicio político al presidente Mario Abdo.

También se registraron manifestaciones sectoriales por el acceso a vacunas por parte de grupos vulnerables<sup>49</sup> y distintas protestas a lo largo del año del personal de salud para mejoras en las condiciones laborales<sup>50</sup>.

### Personas con cáncer: derecho a la salud nuevamente vulnerado

Durante el 2021 volvieron a producirse, como en años anteriores, desabastecimientos en tratamientos oncológicos<sup>51</sup> por la deficiente gestión del MSPBS, aun contando con recursos suficientes<sup>52</sup>.

El cáncer sigue siendo evidencia de las inequidades sanitarias del sistema, que se visibilizan en las muertes evitables por falta de acceso a tratamiento<sup>53</sup>.

- 
- 49 «Madres lactantes cierran avenida reclamando por vacunas contra el COVID-19», *La Nación*, 14 de julio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/07/14/madres-lactantes-cierran-avenida-reclamando-por-vacunas-contra-el-covid-19/>  
«Mujeres lactantes pueden vacunarse contra COVID-19», MSPBS, 21 de julio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/23608/mujeres-lactantes-pueden-vacunarse-contra-covid-19.html>
- 50 «Personal de blanco exige aumento salarial frente al Ministerio de Salud», *La Nación*, 9 de septiembre de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/09/09/personal-de-blanco-exige-aumento-salarial-frente-al-ministerio-de-salud/>  
«Tras 14 días de huelga, médicos levantan medida de fuerza», *La Nación*, 11 de octubre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/10/11/tras-14-dias-de-huelga-medicos-levantan-medida-de-fuerza/>  
«Salud reduce carga semanal a 12 horas para médicos contratados de cierta antigüedad», *Última Hora*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/salud-reduce-carga-semanal-12-horas-medicos-contratados-cierto-antiguedad-n2961463.html>
- 51 **Marzo 2021.** «El cáncer no espera: 31 pacientes aguardan», *La Nación*, 30 de marzo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/03/30/el-cancer-no-espera-31-pacientes-aguardan-medicamentos/>. **Mayo 2021.** «"No todo es Covid" para pacientes con cáncer que reclaman insumos y medicamentos», *Última Hora*, 28 de mayo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/no-todo-es-covid-pacientes-cancer-que-reclaman-insumos-y-medicamentos-n2943116.html>. **Julio 2021.** «Pacientes del Hospital del Cáncer denuncia falta de medicamentos», *Del Paraguay*, 22 de julio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://delparaguay.com.py/actualidad/pacientes-del-hospital-del-cancer-denuncian-falta-de-medicamentos>. **Agosto 2021.** «Pacientes oncológicos se encadenan por falta de medicamentos: "No estamos para promesas"», *Última Hora*, 11 de agosto de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/pacientes-oncologicos-se-encadenan-falta-medicamentos-no-estamos-promesas-n2955537.html>
- 52 Declaraciones realizadas durante la comparecencia del ministro de Salud Dr. Julio Borba, en la sesión de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, el 17 de agosto de 2021. Senador Pedro Santa Cruz: «No hay justificativo para esto, mucha gente murió por falta de medicamentos». Ministro Julio Borba: «No se debe a la falta de pago, se debió a motivos multifactoriales, primero que hubo un aumento ostensiblemente en el consumo que se sale de lo normal, y algunas empresas no están entregando en tiempo y forma por fuerza mayor, según alegan».
- 53 Declaraciones realizadas durante la comparecencia del ministro de Salud Dr. Julio Borba en la sesión de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, el 17 de agosto de 2021. Intervención del senador Pedro Santa Cruz: «No hay justificativo para lo que está pasando, mucha gente murió por falta de medicamentos oncológicos. Intervención del ministro Julio Borba: «No se debe a la falta de pago, se debió a motivos multifactoriales, primero que hubo un aumento ostensible en el consumo que se sale de la planificación normal y, además, algunas empresas no están entregando en tiempo y forma los medicamentos por fuerza mayor».

## Un año marcado por la judicialización de la salud. Amparos judiciales<sup>54</sup>

Debido a la vulneración del derecho a la salud con los problemas de acceso al sistema sanitario, se registraron múltiples amparos judiciales con el objeto de salvaguardar el derecho a la salud de la población<sup>55</sup>. Algunos de ellos fueron presentados individualmente y otros para grupos con ciertas condiciones de vulnerabilidad. Estos se enmarcaron, fundamentalmente, en estas cuatro omisiones que se configuran como inequidades sanitarias:

- **No poder acceder a atención especializada (UTI)**. Consecuencia: muertes evitables y/o precarización de las condiciones de salud de las personas.
- **No gratuidad de la asistencia sanitaria**. Consecuencia: empobrecimiento de la población e inequidades de acceso por cuestiones económicas
- **No acceso a medicamentos (cáncer)**<sup>56</sup>. Consecuencia: muertes evitables.
- **No reconocimiento de las vulnerabilidades para acceder a la vacunación oportuna**. Consecuencia: inequidades sanitarias incrementan la vulnerabilidad ante el COVID-19<sup>57</sup>.

La judicialización de la salud evidencia la precarización del sistema sanitario y sus deficiencias para responder a las necesidades de la población. Cuando el Estado configura la política sanitaria para responder al derecho a la salud, se hace en base a tres componentes fundamentales: la filosofía y principios (normatividad) que sustentan la política que, en este caso, son la universalidad, integralidad, equidad y gratuidad; la materialización del derecho a través del desarrollo programático y los arreglos institucionales (camas, personal de salud, medicamentos, etc.); y, por último, el modelo de gestión que tiene que ver con el financiamiento, el monitoreo y los controles establecidos. El Estado paraguayo contaba con las condiciones para disminuir las inequidades sanitarias y responder con mayor eficiencia a las necesidades poblacionales; sin embargo, su gestión profundizó las desigualdades.

54 El artículo 134 de la Constitución Nacional garantiza que toda persona lesionada en sus derechos, o que se encuentre en peligro de serlo por un acto u omisión manifiestamente ilegítimos, pueda plantear una acción de amparo constitucional para salvaguardar, garantizar o restablecer dichos derechos y que debido a la urgencia del caso impida su remedio por mecanismos ordinarios.

55 En años anteriores, existieron también amparos judiciales relacionados a diversas omisiones respecto del derecho, fundamentalmente, sobre las coberturas de IPS (en función de los años de aporte), así como el acceso a medicamentos oncológicos y cobertura por enfermedades raras.

56 «Amparo Constitucional promovido por el Defensor del Pueblo, a favor del acceso a la salud», *Defensoría del Pueblo*, 30 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/30-04-2021-noticias-Amparo-constitucional-a-favor-de-acceso-a-la-salud.html>

57 Hasta junio de 2021 se había presentado un total de 96 amparos judiciales para solicitar la vacunación contra el COVID-19, de los cuales cerca de 50 obtuvieron respuesta favorable, «31 personas con Síndrome de Down conseguirán vacunarse contra el Covid-19», *El Poder*, 22 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.elpoder.com.py/nacionales/7358-31-personas-con-sindrome-de-down-conseguiran-vacunarse-contra-el-covid-19>

En este sentido, es importante mencionar que el Estado paraguayo ha dejado en la pandemia a muchas personas en situación de indefensión<sup>58</sup> ante el empobrecimiento por la lesión del derecho a la atención gratuita. La normativa del 2021 para garantizar la cobertura a pacientes internados por COVID-19 en todos los hospitales del país no es retroactiva y rige a partir del día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, el 16 de abril<sup>59</sup>. Los amparos realizados anteriormente dependen de la decisión judicial tomada por cada uno de los jueces y juezas intervinientes, y están excluidas las personas que antes de la ley no pudieron solicitarlos.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### EMPOBRECIMIENTO POR FALTA DE ACCESO A LA SALUD Y LA CALIDEZ DEL PUEBLO PARAGUAYO

Cayo Ramón Franco —trabajador con 25 años de aporte en el IPS— fue internado en abril de 2021 por COVID-19 en la UTI de una clínica privada durante seis días, debido a la falta de camas disponibles acumuló una deuda de Gs. 110 millones. Su familia puso en venta un inmueble y sorteó su auto para costear los gastos. El ganador del sorteo devolvió el auto a la familia porque, según manifestó, compró dos rifas a la familia solamente para colaborar con la causa, ya que sabía el trajinar que se tiene para recuperar la salud de un ser querido, teniendo en cuenta que su cuñado estuvo internado también en terapia intensiva por Covid<sup>60</sup>. «No voy a aceptar este premio, por lo que está pasando la familia. Para mí es un sueño tener auto, pero no en esta circunstancia, aprovechando las necesidades que está pasando la familia y por esa razón devuelvo nuevamente el premio»<sup>61</sup>.

### SANATORIOS PRIVADOS EXIGEN PAGO PARA CONTINUAR LA ATENCIÓN

**F. C.** Desde abril del 2021, F. C. estaba en terapia intensiva en un sanatorio privado (Hospital Universitario), con seguro de Asismed, y acumulaba una deuda de Gs. 113.000.000, por lo que el nosocomio solicitó el pago para

58 «Cobertura a pacientes: ley no es retroactiva y amparos anteriores dependen de jueces», *La Nación*, 22 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/lanacionpy/2021/04/22/cobertura-a-pacientes-ley-no-es-retroactiva-y-amparos-anteriores-dependen-de-jueces/>

59 Ley N.º 6725, del 15 de abril de 2021, «Que crea el fondo...», *Gaceta Oficial*.

60 «Hernandarias: Familia sorteó auto para pagar deuda en UTI por Covid», *Última Hora*, 19 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/hernandarias-familia-sorteo-auto-pagar-deuda-uti-covid-n2936737.html>

61 «Ganó auto en rifa a beneficio de internado por COVID-19, pero lo devolvió a la familia», *La Nación*, 3 de mayo de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/05/04/gano-auto-en-rifa-a-beneficio-de-internado-por-covid-19-pero-lo-devolvio-a-la-familia/>

continuar su atención<sup>62</sup>. La familia solicitó el traslado a un hospital público, pero ante la falta de camas no pudo ser trasladada. La paciente falleció con una deuda acumulada para la familia de Gs. 130.000.000. El amparo salió positivo y el pago se cargó al MSPBS<sup>63</sup>.

**A.N.M.B.** También en abril de este año, A.N.M.B., de 82 años, fue internado en cuidados intensivos en un sanatorio privado por falta de camas en IPS, del que era beneficiario. El sanatorio exigió el pago de la terapia intensiva para mantener al paciente en la sala. La Defensoría del Pueblo presentó un amparo para que el asegurado no fuera sacado del sanatorio sin cama garantizada en IPS, y que se reconocieran los gastos en el privado a cargo de esta institución. El amparo salió positivo.

**P.B.B.** Igualmente en el mes de abril, P.B.B. estuvo internado en cuidados intensivos en un sanatorio privado. Este exigió el pago de la terapia intensiva para mantener al paciente en la sala. La Defensoría del Pueblo presentó un amparo para que el MSPBS se hiciera cargo del paciente y este no fuera sacado del sanatorio sin cama garantizada de terapia intensiva, y que se reconocieran los gastos en el privado a cargo de esta institución. El amparo salió positivo.

## **AMPAROS QUE VISIBILIZAN INEQUIDADES SANITARIAS. VACUNACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

**PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN.** En julio de 2021, la Asociación Síndrome de Down del Paraguay (Asidown) presentó un amparo constitucional en vista al retraso para avanzar en el proceso de vacunación, exigiendo al MSPBS la aplicación de la vacuna contra el COVID-19 a algunas de sus asociadas. El argumento sostenido fue que otras personas de manera individual lograron vacunarse recurriendo a medidas similares. La medida se aprobó para la inmunización de 31 integrantes de la asociación. El MSPBS fue emplazado para cumplir con la vacunación en un plazo máximo de 24 horas, según la sentencia judicial<sup>64</sup>.

**PACIENTES DEL NEUROPSIQUIÁTRICO.** Representantes del Ministerio de la Defensa Pública, en coordinación con la defensora general y el defensor adjunto en lo Civil, Niñez y Adolescencia, presentaron en agosto un amparo

62 «Medida cautelar para garantizar permanencia de paciente en UTI», *ABC Color*, 1 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/01/medida-cautelar-para-garantizar-permanencia-de-paciente-en-uti/>

63 «Justicia obliga a Salud a cubrir gastos de internación por Covid-19 en hospital privado», *Última Hora*, 7 de abril de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/justicia-obliga-salud-cubrir-gastos-internacion-covid-19-hospital-privado-n2935051.html>

64 **Junio 2021.** «Amparo mediante, vacunan a 29 personas con síndrome de Down», *ABC Color*, 21 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/21/amparo-mediante-vacunan-a-29-personas-con-sindrome-de-down/>

a favor de las 155 personas, pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico, a fin de que se procediera a su vacunación contra el COVID-19, debido a sus condiciones de vulnerabilidad. El amparo fue positivo y se dispuso que el MSPBS registre y vacune con las dosis pertinentes a estas personas, teniendo en cuenta sus condiciones cognitivas, que les impiden prestar el consentimiento para su inmunización<sup>65</sup>.

## AMPAROS QUE CONTRIBUYEN CON LAS INEQUIDADES SANITARIAS

**PACIENTE ONCOLÓGICA.** En junio de 2021, la Defensa Pública promovió un amparo para que una mujer con cáncer en estado de metástasis fuera inmunizada contra el COVID-19. El amparo salió positivo y ella recibió la vacuna<sup>66</sup>.

**PERSONA ALÉRGICA.** También en junio de este año, una persona con problemas alérgicos, de profesión abogado, presentó prioridad para vacunación vía amparo judicial. El amparo salió positivo (a pesar de las recomendaciones contrarias a priorizarle de parte del MSPBS) y recibió la vacuna contra el COVID-19<sup>67</sup>.

**OTRA PACIENTE ONCOLÓGICA.** En octubre de 2021, una mujer con un tumor cerebral que contaba con recomendación médica para vacunarse presentó un amparo para ser vacunada. En este caso, la respuesta fue negativa y se le solicitó a la demandante que, además, pagara las costas del juicio<sup>68</sup>.

65 «Pacientes del Neurosiquiátrico serán vacunados contra el Covid-19 tras amparo promovido por la Defensa Pública», *Ministerio de la Defensa Pública*, 17 de agosto de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/pacientes-del-nerosiquitrico-seran-vacunados-contra-el-covid-19-tras-amparo-promovido-por-la-defensa-publica>

66 «Inmunizarán contra el Covid-19 a una mujer de 29 años, mediante amparo promovido por la Defensa Pública de Lambaré», *Ministerio de la Defensa Pública*, 8 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/inmunizaran-contra-el-covid-19-una-mujer-de-29-anos-mediante-amparo-promovido-por-la-defensa-publica-de-lambare>

67 «Un abogado recibe vacuna contra el Covid-19 vía amparo judicial», *Última Hora*, 11 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/un-abogado-recibe-vacuna-contra-el-covid-19-via-amparo-judicial-n2945412.html>

68 «Covid: Jueza rechaza amparo a joven con tumor y le impone pagar costas», *ABC Color*, 22 de junio de 2021, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/22/covid-rechazan-amparo-a-joven-con-tumor-y-le-imponen-pagar-costas/>

## CONCLUSIONES

La infodemia<sup>69</sup> y su uso desde sectores hegemónicos ha mantenido al país con el foco puesto en la punta del *iceberg* y ha sostenido en el debate público la pandemia de COVID-19 en torno a sus dimensiones sanitarias. Este informe también da muestra de ello, ya que han sido acuciantes y profusas las informaciones disponibles sobre las consecuencias en el derecho a la salud por el manejo de la pandemia y las permanentes vulneraciones relacionadas a la atención sanitaria de las personas afectadas. No obstante, asumiendo que el artículo tiene también esa correlación, no se puede dejar de instalar la sospecha sobre todo lo que no está tan visible y que hace a la concepción de la salud más allá de la enfermedad.

El COVID-19 no es el problema, sino la manifestación del problema. La destrucción de los ecosistemas, el cambio climático y la agudización de los ciclos pandémicos nos posicionan ante el dilema de sostener este modelo de desarrollo global, en el que Paraguay se enfrenta a la peor rentabilidad en términos de reproducción de la propia vida para sus habitantes, o hacer frente con un cambio de paradigma que ponga en el centro la vida, por encima del lucro. Estos ciclos pandémicos son cada vez más virulentos para la población e inciden en una mayor dependencia de las tecnologías de la salud. Las consecuencias de la desregulación de los mercados y la financiarización de la salud, por parte del complejo médico industrial y farmacéutico, encuentran una oportunidad en este modelo para incrementar su acumulación de riqueza, frente a Estados que van perdiendo soberanía en las negociaciones del mercado global y se encuentran con graves dificultades para proteger a su población.

El 2021 es el año del dilema ontológico del Estado paraguayo frente al derecho a la salud. Aun cuando las respuestas de las políticas sanitarias fueron un reflejo de las desigualdades y las contradicciones que encontramos en la sociedad, también fueron la demostración de que el Estado, a través del sistema público sanitario, es el único capaz de velar y garantizar el derecho a la salud de la población.

La pandemia del COVID-19 evidenció que el sistema de salud está construido a partir de arreglos institucionales de carácter neoliberal que favorecen la acumulación financiera del sector privado y la transferencia de recursos del erario público a este sector, debilitando su capacidad para responder a los

---

69 «El término 'infodemia' se deriva de la conjunción de los términos 'epidemia' e 'información' y hace alusión a un exceso de información (veraz o no) que dificulta que las personas accedan a aquella proveniente de fuentes fiables y obtengan orientaciones válidas en momentos en que se hace más necesario para la toma de decisiones. La infodemia, además, hace referencia a un gran aumento del volumen de información relativa a un tema, que puede incrementarse de forma exponencial en muy poco tiempo por un incidente determinado, como es la pandemia de la enfermedad por el nuevo coronavirus (COVID-19). En esta situación aparece una mezcla de información científica y técnica con rumores, datos manipulados, falsos expertos, información incorrecta y noticias falsas y tendenciosas que dificultan el procesamiento y discernimiento por parte del receptor». Sebastián García-Saisó *et al.*, *Infodemia en tiempos de COVID-19*, OPS, 28 de junio de 2021, <https://www.paho.org/journal/es/articulos/infodemia-tiempos-covid-19>



principios normativos y filosóficos que sustentan las políticas sanitarias del país: la universalidad, no discriminación y equidad, gratuidad y la integridad.

El Estado contaba con los recursos económicos para enfrentar el embate del COVID-19 en el sistema de salud pública, pero la precarización histórica y las inequidades sanitarias de acceso que se manifestaron en las desigualdades injustas por territorio, etnia, género, comorbilidad, nivel de exposición, entre otros, vulneraron masivamente la materialización del derecho a la salud de gran parte de la población.

El rol del subsistema de salud privado evidenció la desigual distribución del poder en las negociaciones entre la sociedad y el mercado de la salud (sector farmacéutico, sanatorios y seguros privados), lo que se visibilizó —entre otras formas— en la falta de cobertura, la especulación de precios y la indefensión de la población frente a la situación de crisis sanitaria. Además, dejó en evidencia las débiles rectoría, control y sanción de parte del Estado sobre este sector en continuo crecimiento, a pesar de las profusas normativas.

El sector privado, si bien contribuyó prestando servicios durante la pandemia, lo hizo a precio de mercado y, en muchos casos, a precios muy por encima del mercado. Con esto, el rol del subsector de la salud privado durante la pandemia nos recuerda el sentido de su existir: la acumulación de capital. Uno de los aprendizajes de esta pandemia es que urge el fortalecimiento del rol rector, contralor y sancionador del Estado frente a los sectores económicos que, en el mercado de insumos, medicamentos y servicios sanitarios, lucran, especulan y extorsionan a la población en condiciones de crisis.

En este sentido, solo un sistema de salud público gratuito que provea servicios universales de calidad e integrales puede eliminar la barrera económica y las desigualdades en la materialización del derecho a la salud. Esta gratuidad solo puede ser garantizada con un Estado fortalecido, con recursos suficientes basados en justicia tributaria e impuestos progresivos. Es importante recordar, por la naturaleza del sector privado, que este no puede tomar medidas anticíclicas y que se vienen años complejos en términos de crisis económica, por lo que solo el Estado y las políticas públicas universales pueden garantizar el derecho a la salud.

Las protestas, sostenidas por meses, marcaron un hito histórico en la lucha por el derecho a la salud y, si bien la crisis sanitaria es responsabilidad (no única) del ministro de la cartera sanitaria en ese periodo, lo cierto es que, en términos de responsabilidad, la mala gestión de la pandemia durante el 2021 también respondió a los años de precarización del sistema de salud y a los procesos de privatización encubierta.

No obstante, es importante mencionar que durante toda la crisis se destacó el accionar del equipo de la Dirección General de Vigilancia de la Salud (DGVS), ya que, teniendo en cuenta que es la dirección más relevante en el manejo epidemiológico del país<sup>70</sup> y que tuvo limitaciones y falta de apoyo para establecer directrices que evitaran la incidencia poblacional del virus, consiguió realizar un cambio en el histórico paradigma oscurantista del acceso a los datos. Esto se evidenció en términos de transparencia con la publicación de información fidedigna y permanente sobre la pandemia del COVID-19, enfrentando la lógica del histórico subregistro epidémico de otras enfermedades en tanto a la mortalidad e incidencia poblacional. Así, actualmente se ha reconocido a Paraguay por estar entre los cinco países con menor subregistro de muertes por COVID-19<sup>71</sup>.

La judicialización de la salud que experimentó este año el país, en plena pandemia, visibilizó las contradicciones al interior del Estado en su rol como garante de derechos para toda la población, puesto que se generaron vulneraciones por las desigualdades en la materialización de las políticas sanitarias (poderes Legislativo y Ejecutivo), y otras tantas por las sentencias judiciales que reprodujeron desigualdades. Además, surgieron contradicciones entre los roles que deben tener los distintos poderes. Por ejemplo: ¿cuál es el criterio que debe prevalecer sobre quién debe ocupar una cama de UTI en el colapso sanitario, el personal de salud o el juez o la jueza?, ¿quién debe establecer los criterios de vulnerabilidad de la población ante una enfermedad?, ¿existe un desequilibrio de poderes cuando el Judicial interviene en la decisión sobre la finalidad de las políticas sanitarias?

Este proceso de judicialización es reflejo de una institucionalidad democrática débil, donde la calidad de la democracia y la participación social en la toma de decisiones están muy alejadas del proyecto de Estado social de derecho. La judicialización de las políticas sociales y el involucramiento abrupto del Poder Judicial —uno de los espacios de mayor inaccesibilidad y desigualdad de la sociedad paraguaya— pueden significar un reposicionamiento de este Poder como garante ante la lesión de derechos, pero también pueden profundizar las contradicciones de un Estado que, de hecho, reproduce las desigualdades sociales.

Los aprendizajes de este sentido duelo social deben ser el motor de cambio para la refundación de un sistema de salud único, universal, gratuito, integral, de calidad y con calidez.

70 Misión de la DGVS: «Desarrollar los procesos de vigilancia de la salud, con el fin de preservar la salud y reducir los riesgos de enfermar asociados a los determinantes de salud», <https://dgv.msps.gov.py/webdgvms/views/paginas/dvpcf/documentos/cfmf.pdf>

71 «The pandemic's true death toll», *The Economist*, actualizado en noviembre de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-estimates?fsrc=core-app-economist>

## RECOMENDACIONES

- Refundar el sistema de salud con participación protagónica, para garantizar el derecho a la salud, a través de un sistema de salud público, universal, único, integral, gratuito, con calidad y calidez, financiado con recursos genuinos del Estado, en virtud de impuestos progresivos y justicia tributaria.
- Crear canales de participación social y popular protagónica, decisión, monitoreo y control sobre las políticas públicas de salud a nivel territorial y nacional, para garantizar la refundación del sistema de salud.
- Fortalecer la estrategia de atención primaria de la salud (APS) desde un modelo de atención integral, superando la visión de «Salud pobre para pobres»; integrando enfoques conceptuales: derechos, determinación social de la salud, interseccionalidad, con estrategias de cuidado promocionales, preventivas, curativas y de rehabilitación, durante todos los momentos del ciclo vital, desde el nacimiento hasta la muerte. Alcanzar, al menos y hasta el 2023, la meta establecida por el Gobierno para cada año sobre construcción y habilitación de Unidades de Salud de la Familia, y proponer un plan quinquenal para alcanzar las 1.875 USF necesarias a nivel nacional.
- Incrementar el presupuesto del 2022 en protección social, previendo el repunte de la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento de las estructuras y los recursos necesarios en el sistema público de salud.
- Generar condiciones para la participación comunitaria en el PAI, con el objeto de promover el acceso a las vacunas y la transparencia de los procesos, según lo establecido en las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud para la generación de demanda y la llegada a todos los grupos vulnerables<sup>72</sup>.
- Garantizar la progresividad del presupuesto, alcanzando al menos el 6% del gasto público en salud, incluyendo indicadores y metas presupuestarias relacionadas al proceso para la refundación del sistema único de salud. Incluir la reconversión del crecimiento en infraestructura y recursos humanos durante la pandemia, para integrarlos a las redes de servicios y realizar una reorientación progresiva de las salas de terapia intensiva para casos respiratorios a salas polivalentes.
- Fortalecer a la Dinavisa —conforme a los criterios establecidos en la Ley N.º 6788/2021— para la regulación de precios, control y sanción, y el resto de sus funciones. Publicar y socializar ampliamente —por medios accesibles— los datos de las acciones realizadas y los resultados obtenidos según estas funciones.

72 Organización Mundial de la Salud (2021). *Actividades de participación comunitaria para las vacunas contra la COVID-19: orientaciones provisionales*, 31 de enero de 2021, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/340859>

- Promover la transparencia en términos epidemiológicos, construyendo en base al paradigma de la publicación periódica, pertinente y accesible de datos para la población.
- Diseñar una política transectorial de salud colectiva, que contribuya a realizar cambios estructurales en los modos de vivir colectivos, con un enfoque de salud integral, respeto a los ecosistemas, condiciones dignas de trabajo y protección social universal en todo el ciclo de vida.
- Garantizar, con carácter de urgencia, la universalidad y gratuidad del acceso a la promoción de la salud, la prevención y el tratamiento del cáncer en cualquier estadio, en base a criterios estandarizados de salud pública, según la Ley N.º 6266/2018 «De atención integral a las personas con cáncer».
- Aprobar urgentemente una ley y un programa nacional con partidas presupuestarias determinadas, que garanticen los cuidados paliativos universales; particularmente los ambulatorios, con atención especializada del personal de salud, bajo el principio de derecho a la salud y la dignidad humana.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

# ESCENARIO DE CRISIS CLIMÁTICA Y NEGACIÓN DE DERECHOS



El corpus normativo nacional aparenta dar cuenta de los problemas que aquejan a la población del país, mientras, los datos de la gestión ejecutiva nacional parecen responder a otros intereses y desafíos; así, una mirada al paisaje nacional y a la población que allí habita, muestra esfuerzos en sentido contrario.

**Palabras claves:** *ambiente, cambio climático, deforestación, agrotóxicos, monocultivos.*

**Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Inés Franceschelli,  
Marcos Glauser y Miguel Lovera**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

GRUPO TEMÁTICO DE AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El grupo temático está conformado por las instituciones Base Investigaciones Sociales, Centro de Estudios Heñóí, Gente Ambiente y Territorio, Iniciativa Amotocodie, Tierraviva y la secretaría ejecutiva de la Codehupy.

Paraguay, aun contando con normativa clara de protección ambiental, sigue orientando sus esfuerzos a sostener un modelo de producción extractiva de materias primas (soja y maíz modificados genéticamente; carne de res; arroz con riego, y cada vez más madera de eucalipto, destinada a la producción de biomasa y pulpa de celulosa). Recientes inversiones transnacionales acentúan este modelo, como la instalación de una mega industria de producción de biocombustibles, o el ingreso de nuevas especies exóticas forestales en plantaciones de cientos de miles de hectáreas<sup>2</sup>.

Estas formas de uso de la tierra tienen impactos negativos en los factores de vulnerabilidad del país ante el cambio climático; que repercuten en los ecosistemas y en la población. Las principales víctimas son aquellas que ocupan lugares postergados en la sociedad, como los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, haciéndose notar, particularmente, la mayor vulnerabilidad que al interior de estos grupos presentan mujeres, niños, niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad. A pesar de la baja contribución histórica del país a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, Paraguay presenta extrema vulnerabilidad al cambio climático. Resulta el más vulnerable de América del Sur y octavo en América Latina y el Caribe<sup>3</sup>. La precipitación anual promedio ha aumentado en 200 mm, durante los últimos 70 años concentrándose en pocas áreas y vinculada a fenómenos extremos. El resto del país se seca y desertifica vertiginosamente. Esta situación se describe en la Política Nacional de Cambio Climático y en las Estrategias Nacionales de Adaptación y Mitigación<sup>4</sup>. Diversas respuestas se proponen en el documento de Contribución Nacionalmente Determinada, recientemente actualizado<sup>5</sup>. El artículo describe estos tópicos, así como la actual situación del país en el derecho examinado. Finaliza con conclusiones y recomendaciones que tienen relación con esta situación arrastrada desde hace años.

2 Página oficial de Paracel, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://paracel.com.py/>; «BSBIOS Paraguay - Omega Green», *ECB Group*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ecbgroup.com.br/es/compania/bsbios-paraguay/omega-green>; Nilva Agüero, «Omega Green: "Este proyecto será un punto de referencia para biocombustibles en la región"», *La Nación*, 13 de marzo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/03/13/omega-green-este-proyecto-sera-un-punto-de-referencia-para-biocombustibles-en-la-region/>; «Paracel, la mayor inversión privada en la historia de Paraguay: US\$ 3.200 millones», *Revista Plus*, 18 de noviembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.revistaplus.com.py/2020/11/18/paracel-la-mayor-inversion-privada-en-la-historia-de-paraguay-us-3-200-millones/>.

3 CAF, Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe - 2014, acceso el 16 de julio de 2021, <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>

4 Dirección Nacional de Cambio Climático, *Políticas Públicas de Cambio Climático*, acceso el 16 de julio de 2021, <http://dncc.mades.gov.py/politicas-publicas-de-cambio-climatico>

5 Paraguay se encuentra liderando los *rankings* en contribución per cápita y contribución porcentual total a nivel latino América. Achucarro, 2020. Mencionado en *Con la Soja al cuello* (Asunción, Base IS, 2020), <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/11/ConlaSojaalCuello2020-versionweb-baja.pdf>. La última actualización de las NDCs a nivel nacional se realizó en el año 2021, Mades, <http://www.mades.gov.py/actualizacion-de-las-contribuciones-nacionalmente-determinadas-ndc-de-paraguay/>

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### OBLIGACIONES INTERNACIONALES

En materia de refuerzo al ya rico marco normativo que debería orientar la conducta del país, se cuenta, desde este 2021, con la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que reconoce como un derecho humano el de vivir en un ambiente limpio, sin riesgos, saludable y sostenible<sup>6</sup>.

Por otro lado, durante el Examen Periódico Universal al que el Paraguay fue sometido en mayo pasado, el país recibió varias recomendaciones en materia ambiental. El país las aceptó todas, señalando que viene adoptando medidas de protección, de reacciones al cambio climático, así como la adopción de un marco jurídico acorde. Sin embargo, resolvió rechazar todas las recomendaciones que le solicitaban ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú), expresando que su implementación sería posible luego del debate interno al que estaba siendo sometido<sup>7</sup> y que no sería otro que el ya apuntado en ediciones anteriores del informe de derechos humanos<sup>8</sup>.

En octubre, Paraguay fue notificado de una nueva resolución recaída ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Es el caso de la comunidad indígena Campo Agua ã, del pueblo ava guaraní, que había denunciado al Estado paraguayo por las afectaciones sufridas en sus vidas y territorios por la fumigación con agrotóxicos. En una resolución, declarada como histórica por el Comité<sup>9</sup>, se encontró responsable al Paraguay por haber permitido tal situación y no ejercer controles suficientes, más aún luego de las denuncias realizadas.

Además de los daños producidos a los recursos de subsistencia de la comunidad, debido a la muerte de animales, de sus huertas y cultivos, de las afectaciones a recursos hídricos, el Comité resalta la particularidad que reviste

6 «El reconocimiento de la ONU del derecho humano a un medio ambiente saludable da esperanza para el futuro del planeta: experto en derechos humanos» *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 8 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.oacnudh.org/el-reconocimiento-de-la-onu-del-derecho-humano-a-un-medio-ambiente-saludable-da-esperanza-para-el-futuro-del-planeta-experto-en-derechos-humanos/>

7 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Examen Periódico Universal – Paraguay, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/PYindex.aspx>

8 Guillermo Achucarro, Julia Cabello, Gladys Casaccia, Marcos Clauser, Fosco Gugliotta Ruggeri y Miguel Lovera, «Crónica de tragedias anunciadas» en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 175-190, <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Anual-Sobre-la-Situacio%CC%81n-de-los-DDHH-en-Paraguay-2020.pdf>

9 «Paraguay: No prevenir la contaminación ambiental viola el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales - Comité de Derechos Humanos de la ONU», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 13 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27651&LangID=S>

el territorio para las comunidades indígenas, constituyéndose en eje de satisfacción de otros derechos, entre ellos, el de su misma identidad cultural. Atentar contra su territorio es atentar contra la misma supervivencia de la comunidad como grupo cultural determinado. Esto, entre otras manifestaciones, al propiciar pérdida de conocimientos tradicionales, ilustrados a través de, por ejemplo, la carencia de insumos para desarrollar las ceremonias de bautismo, privando de este rito, calificado de crucial, para la consolidación de la identidad de quienes conforman la niñez de la comunidad indígena.

Ordena una serie de medidas de reparación entre las que se encuentran las garantías de no repetición. En este, como otros casos recaídos ante instancia internacional, el Paraguay tiene la oportunidad de contar con más herramientas que le permitan ajustar su actuar a estándares de derecho que debe garantizar para todos y todas. Tanto en este caso como el de la colonia Yerutí<sup>10</sup>, es que se evidencia la imperiosa necesidad de contar con un fuero agrario ambiental, por medio del cual el Estado pueda ejercer un rol tutelar en los conflictos de derechos.

## INCERTIDUMBRE ANTE LA COP26, TRAS CASI TRES DÉCADAS DE NEGOCIACIONES

El proceso de las negociaciones realizadas a instancias de gobiernos y organismos multilaterales en función a los desafíos que presenta la crisis climática genera incertidumbres; y, recientes evaluaciones indican grandes rezagos para el alcance de los horizontes trazados. El informe síntesis de las últimas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup> para evaluar el progreso de la acción climática ante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP26)<sup>12</sup>, difundido en septiembre del 2021 por ONU Cambio Climático<sup>13</sup>, señala que «los países deben redoblar urgentemente sus esfuerzos en materia de clima, si quieren evitar que el aumento de la temperatura global supere el objetivo del Acuerdo de París de 2 °C, y a ser posible 1,5 °C, para finales de siglo»<sup>14</sup>. Ello guarda también relación con el último informe, de agosto de 2021, del Grupo Interguber-

10 «Paraguay responsable de violaciones de derechos humanos en contexto de fumigaciones masivas con agroquímicos» *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 14 de agosto de 2019, acceso el 21 de octubre de 2021.

11 Las NDC deben reflejar las capacidades, circunstancias y prioridades nacionales, así como las ambiciones para desarrollar una economía baja en carbono y para alcanzar el objetivo propuesto en el artículo 2 del Acuerdo de París, de mantener el aumento de la temperatura mundial de este siglo por debajo de 2 °C.

12 La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se viene realizando con periodicidad anual desde 1995.

13 Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), establecida en 1992, cuando los estados miembros adoptaron dicho instrumento, en la segunda «Cumbre de la Tierra» realizada en Río de Janeiro, Brasil.

14 «Informe de síntesis completo de las NDC: algunos avances, pero todavía una gran preocupación» *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 17 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://unfccc.int/es/news/informe-de-sintesis-completo-de-las-ndc-algunos-avances-pero-todavia-una-gran-preocupacion>. <https://unfccc.int/es/news/informe-de-sintesis-completo-de-las-ndc-algunos-avances-pero-todavia-una-gran-preocupacion>



namental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de la ONU, el que revela entre sus conclusiones «a menos que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan de manera inmediata, rápida y a gran escala, limitar el calentamiento a cerca de 1,5 °C o incluso a 2 °C será un objetivo inalcanzable»<sup>15</sup>. No se advierte, en general, la necesaria voluntad política de los gobiernos para la atención responsable que requiere con urgencia la crisis climática.

El cambio climático antropogénico originado por la quema de combustibles fósiles y el cambio de uso del suelo inherente a los actuales patrones de producción y consumo es uno de los grandes desafíos del presente siglo<sup>16</sup>. Ante esta situación, las distintas propuestas asumidas en el Acuerdo de París, en particular las NDC, se convirtieron en las principales herramientas climáticas de los últimos años en términos institucionales y de gestión pública.

## **ACTUALIZACIÓN DE LAS NDC EN PARAGUAY, PAÍS DE EXTREMA VULNERABILIDAD**

Conforme al Acuerdo de París, en el 2021, las NDC fueron actualizadas en Paraguay<sup>17</sup>. El país ha sido calificado en situación de extrema vulnerabilidad, medida por el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático - IVCC<sup>18</sup>, compuesto por tres índices que, a su vez, son indicadores de riesgo diferenciados: índice de exposición, índice de sensibilidad e índice de capacidad adaptativa.

Paraguay ha sido calificado con un índice de exposición alto (en el lugar 16 entre 33 países de la región); el índice de sensibilidad también es alto, posicionando al país en el lugar 12 de la región, por factores relacionados con la pobreza, la desigualdad y por la vulnerabilidad de los medios de subsistencia. El tercer índice de capacidad adaptativa (conjunto de capacidades, recursos e instituciones para aplicar medidas de adaptación) clasifica al país en situación de vulnerabilidad extrema, ocupando el lugar número 7 de la región; esta dificultad de adaptación está relacionada con la matriz económica del país, basada en la agroexportación.

Respecto de la actualización de las NDC del país, en el contexto señalado, el abordaje técnico/político radica, en términos generales, en implementar o fomentar políticas relacionadas a las «plantaciones forestales», «el hidrógeno verde», «el mercado de carbono» (particularmente los servicios ambientales)

15 IPCC, «El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando», Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 9 de agosto, 2021, Comunicado de Prensa sobre la primera entrega del Sexto Informe de Evaluación (IE6), Ginebra, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC\\_WGI-AR6-Press-Release-Final\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf)

16 Alicia Bárcena, Cit. en Comisión Europea y CEPAL 2019, *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*.

17 Mades, «NDC de la República del Paraguay: Actualización 2021» Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/04/210426-NDC-ACTUALIZADA-AL-2030-V3-FINAL.pdf>

18 CAF: 2014.

y «biocombustibles». Existe un interés económico muy grande dentro de las políticas de mitigación de las NDC actualizadas ya que multinacionales como Paracel y Omega Green, ya tienen gran capital invertido en estos rubros, llegando a ser inversiones privadas históricas para el país. Así también, capitales extranjeros como la empresa israelí Seven Seas Energy Limited y la empresa Fortescue Metals Group Ltda., de origen australiano, han demostrado interés en invertir grandes cantidades de dinero en el rubro del hidrógeno verde<sup>19</sup>. Es ahí donde las NDC actualizadas juegan un papel importante ya que se exponen, como alternativas climáticas viables, rubros donde existen grandísimos intereses completamente ajenos a la agenda ambiental y ecológica.

Si solo confiamos en los compromisos asumidos por los distintos países firmantes del Acuerdo de París a nivel global, es bastante probable que las temperaturas aumenten a 3,2 °C al final de este siglo<sup>20</sup>, proyección que aumenta a 3,5 °C en el análisis de brecha de emisiones realizado en el 2020<sup>21</sup>, lo que lleva al fracaso de la propuesta original de dicho acuerdo, que es llegar al aumento de la temperatura global de 2 °C. Teniendo en cuenta estos elementos y otros puntos mencionados más arriba, se podría caracterizar a los compromisos asumidos por Paraguay frente al Acuerdo de París como insuficientes y claramente poco pertinentes.

## ENTRE SEQUÍAS E INCENDIOS FORESTALES

Sin lugar a duda, la sequía ha sido una de las principales causas de desastres naturales en los últimos años a nivel regional<sup>22</sup>. En el sector paraguayo, en 2020 la bajante ocasionó la paralización de la navegación fluvial aguas arriba de la esclusa de navegación de la represa de Yacyretá, lo cual hizo necesario un acuerdo operativo con el Brasil para efectuar descargas operativas en el vertedero del embalse de Itaipú, a fin de permitir la navegación fluvial en el tramo. Aguas arriba, y en particular en la desembocadura del río Iguazú, las tomas de agua de la ciudad de Puerto Iguazú se vieron afectadas, lo que requirió una rápida adecuación para asegurar las extracciones de agua para consumo humano. En el 2021, el déficit de precipitaciones tuvo consecuencias inmediatas, como ser la pronunciada bajante en los ríos Paraná y Paraguay, que nuevamente están rompiendo récords históricos, tal como lo expuso la misma Dirección de Meteorología e Hidrología de Paraguay<sup>23</sup>.

19 Guillermo Achucarro, *Los intereses económicos detrás de las políticas climáticas en Paraguay* (Asunción: BASE IS, 2021), [https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/09/2021\\_Nro47-Agosto.pdf](https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/09/2021_Nro47-Agosto.pdf)

20 ONU. Environment Programme (2019). Emissions Gap Report 2019, XIII, XIX, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>

21 ONU. Programa para el Medio Ambiente (2020) Informe sobre la brecha en las emisiones del 2020. Item 7, XI, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34438/EGR20ESS.pdf?sequence=35>

22 «Situação atual e previsão hidrometeorológica para a bacia do rio Paraná», *Cemaden*, 31 de mayo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, [http://www2.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NotaTecnica\\_BaciaParana\\_2021\\_Mai031.pdf](http://www2.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NotaTecnica_BaciaParana_2021_Mai031.pdf)

23 «Algunos puertos sobre el río Paraguay...» [Tweet], DMH Paraguay [@DMH\_Paraguay], 03 de agosto de 2021, [https://twitter.com/DMH\\_paraguay/status/1422673062936424455?s=20](https://twitter.com/DMH_paraguay/status/1422673062936424455?s=20)

Los datos e informes meteorológicos preveían que la sequía sería de las más importantes de la historia y, por ende, los riesgos de incendios forestales, pero no se previeron acciones para buscar minimizar los riesgos y asistir a las poblaciones afectadas. Entre los meses de mayo y junio, los servicios meteorológicos de Brasil y Argentina alertaban de estos riesgos, sin embargo, el Ejecutivo paraguayo recién reunió a las autoridades pertinentes para evaluar acciones el 17 de agosto<sup>24</sup>, mientras decenas de comunidades sufren la falta de agua y otras tantas ven el fuego avanzar cada vez con mayor fuerza.

## **DEFORESTACIÓN E INCENDIOS EN EL CHACO: QUEMA DE TERRITORIOS, QUEMA DE PUEBLOS**

La deforestación en el Chaco paraguayo ha continuado con la misma tendencia que en años anteriores, aunque se verifica una ralentización del ritmo vertiginoso registrado anteriormente. La deforestación en la región en el año 2019 alcanzó 199.000 ha, mientras que en el 2020 alcanzó 75.500 ha, de acuerdo con datos suministrados por Global Forest Watch en 2021<sup>25</sup>. Este proceso puede estar asociado a las dificultades presentadas por la pandemia del COVID-19, principalmente en cuanto a la disponibilidad de mano de obra y de contratistas para realizar las tareas de desmonte.

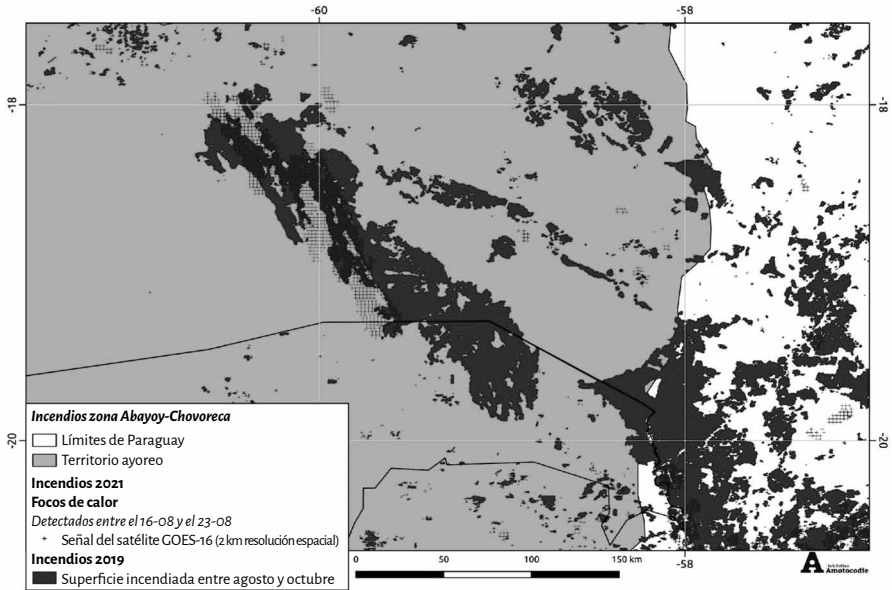
Las actividades de expansión de la frontera ganadera se dieron, como en los últimos años, en territorio de pueblos indígenas y siguiendo las pautas del pasado, es decir, con escasa consideración de los derechos y las necesidades de esos pueblos. Esas tareas de desmonte están frecuentemente relacionadas a incendios, los que, en la mayoría de los casos, son originados intencionalmente para eliminar la masa forestal desbrozada a fin de habilitar los campos para implantar pasturas ganaderas. Sobre el punto, debe observarse la ausencia de la Red de Prevención, Monitoreo y Control de Incendios (Municipios, órganos públicos y universitarios) establecida hace más de diez años por la Ley N.º 4014 (artículo 4)<sup>26</sup>.

En el mapa 1 se observa dicha asociación entre deforestación e incendios. Se advierte, además, que los incendios se mantuvieron con una magnitud y velocidad de avance moderada mientras se quemaban las áreas ya incendiadas en 2019 (masa combustible acumulada desde noviembre de 2019 a julio 2021).

24 «El mandatario @MaritoAbdo recibió al titular de @senparaguay...» [Tweet], Presidencia Paraguay [@PresidenciaPy], 17 de agosto de 2021, <https://twitter.com/PresidenciaPy/status/1427632325039476737?s=20>

25 Global Forest Watch. Plataforma en línea para el monitoreo de bosques, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.globalforestwatch.org>

26 Ley N.º 4014/2010 «de Prevención y Control de Incendios», [http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley\\_4014\\_incendios.pdf](http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_4014_incendios.pdf)

**Mapa 1. Incendios zona Abayoy-Chovoreca**

Fuente: Límites de Paraguay: Información del Servicio Nacional de Catastro. Territorio Ayoreo: Iniciativa Amotocodie Incendios 2019 (superficie incendiada entre agosto y octubre de 2019): NASA MODIS BURNED AREAS<sup>27</sup>. Incendios 2021: Focos de calor detectados por el satélite GOES 16 entre los días 6 y 23 de agosto<sup>28</sup>.

En cuanto el fuego avanzó hacia las áreas no incendiadas en oportunidad de los incendios del 2019<sup>29</sup>, la magnitud y velocidad de avance se acrecentaron considerablemente, a tal punto de provocar tormentas de fuego, lo cual aceleró el progreso de los incendios, ya que el fuego comenzó a «saltar» grandes distancias, en un proceso que implica la formación de densas nubes llamadas *pirocumulonimbus*, de intensa actividad eléctrica y que ocasionan relámpagos y tornados que, a su vez, originan más incendios, cayendo desde las alturas, incendiando la vegetación superficial. Los satélites detectaron este fenómeno en forma de focos de calor intenso en las nubes, antes de que el fuego se produjera en el terreno.

La superficie incendiada entre el 16 y el 23 de agosto de 2020 en el sector Robore-Chovoreca (entre Bolivia y Paraguay) es de, aproximadamente, 331.500 ha<sup>30</sup>. Estos incendios afectan el hábitat de indígenas del pueblo ayoreo que

27 Accesible en <https://firms.modaps.eosdis.nasa.gov/map>, filtro MODIS BURNED AREAS 2019, agosto, septiembre y octubre.

28 Accesible en <https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas#exportar-dados>

29 Óscar Ayala Amarilla, Julia Cabello Alonso y Walter Isasi, «¿Desarrollo y Progreso? Más bien exclusión y despojo» en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 205-220.

30 Antenor Vaz, Informe Trinacional: Incendios y deforestación en territorios con registros de pueblos indígenas en situación de aislamiento - PIA - Bolivia - Brasil - Paraguay; Antenor Vaz (Brasilia-DF: GTI PIACI, 2020).

viven en aislamiento voluntario. Su territorio y los bosques que constituyen su principal hábitat, el que ya se encuentra alterado y degradado por el avance de la actividad agroganadera, de esta manera se encuentra amenazado adicionalmente por los incendios —provocados principalmente por las empresas privadas que explotan esas tierras— y que suceden con cada vez más frecuencia junto con la aplicación de cada vez menos prudencia.

## REGIÓN ORIENTAL Y AGROTÓXICOS: INFORME DE RESIDUOS EN ALIMENTOS

Paraguay sostiene un corpus de políticas públicas orientadas a estimular un modelo productivo basado en producción extensiva de materias primas exportables, particularmente soja y maíz transgénico, carne de res, arroz. Este modelo implica el uso de enormes cantidades de agrotóxicos, cuyos impactos vienen siendo denunciados por las comunidades afectadas. En el período observado por este informe se dieron a conocer los datos de importación de estas sustancias, que nuevamente evidencian que Paraguay detenta una de las primeras posiciones mundiales en consumo de venenos per cápita<sup>31</sup>. El año 2020 fue excepcionalmente malo; todo el comercio transfronterizo se vio afectado por la pandemia. Aun así, los volúmenes de químicos contaminantes que ingresaron al país apenas disminuyeron (tabla 1).

**Tabla 1. Importación de agrotóxicos 2011 a 2020.**  
En kilos netos

AÑOS	HERBICIDAS	INSECTICIDAS	FUNGICIDAS Y OTROS*	TOTALES
2009	6.132.760	2.814.450	307.230	<b>9.254.440</b>
2011	8.830.690	4.185.354	994.795	<b>14.010.839</b>
2012	22.341.766	9.158.965	3.198.477	<b>34.699.207</b>
2013	32.435.596	8.749.763	3.254.212	<b>44.439.572</b>
2014	31.269.246	5.736.240	4.123.402	<b>41.128.889</b>
2015	33.574.443	7.085.103	6.731.723	<b>47.391.269</b>
2016	29.531.509	6.403.560	8.244.505	<b>44.179.574</b>
2017	32.774.474	7.827.831	9.993.913	<b>50.596.218</b>
2018	38.904.107	8.322.819	10.585.025	<b>57.811.951</b>
2019	36.415.734	8.871.096	12.349.154	<b>57.635.984</b>
2020	34.143.741	8.073.479	10.729.151	<b>52.946.371</b>
<b>Incremento 2009-2020</b>	557%	287%	3.492%	<b>572%</b>

\* Otros: bactericidas, acaricidas, nematocidas, molusquicidas, rodenticidas

Fuente: Heñóí, a partir de anuarios estadísticos del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave); Ventanilla Única de Importación (VUI).

31 Heñóí, 2018.

En los últimos 10 años, aumentó 387% la importación de herbicidas; 193% la importación de insecticidas, y los fungicidas y otros biocidas se importan 10 veces más. Las 10 sustancias agrotóxicas con mayor volumen de importación son herbicidas y fungicidas. Solo esas 10 suman más de 37 millones de kilos de tóxicos, y un costo de 194 millones de dólares de dependencia. El costo total de los venenos de los que depende «la economía nacional», alcanza más de 430 millones de dólares.

Sin embargo, el problema tiene un capítulo más trágico aún: la dependencia de fertilizantes. Son usados tantos agrotóxicos en monocultivos, que el suelo muere, y se necesitan millones de kilos de fertilizantes químicos para hacer crecer cultivos inventados en laboratorios (tabla 2). Durante el 2020, se importaron 1.276.125.532 kilos de fertilizantes, a un costo de casi 1.150 millones de dólares. Monto este equivalente al 72% de los 1.600 millones en préstamos autorizados por la Ley de Emergencia por la pandemia del COVID-19 en marzo del 2020, o a todo el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias del 2020.

**Tabla 2. Importación de agrotóxicos 2020 - Paraguay**

PRINCIPIO ACTIVO	CLASE	KILOS NETOS	FOB DÓLARES
Clifosato	Herbicida	13.759.995	45.875.498
Paraquat	Herbicida	7.361.268	13.807.382
Mancozeb	Fungicida	4.133.709	16.056.253
Cletodim	Herbicida	3.254.511	26.719.128
Atrazina	Herbicida	2.217.174	8.904.025
Glufosinato de Amonio	Herbicida	2.127.449	20.617.286
Picoxistrobin	Fungicida	1.177.726	22.942.160
2,4 D	Herbicida	1.697.706	3.520.131
Azoxistrobina	Fungicida	781.065	15.615.217
Prothioconazole	Fungicida	684.845	19.401.962
Otros principios activos		15.750.923	236.688.780
Total agrotóxicos importados		52.946.371	430.147.822

Fuente: Heñói, a partir de datos del Senave.

Este volumen de sustancias tóxicas es una de las mayores violaciones al derecho de un ambiente sano. Sin embargo, además de los venenos vertidos en territorios rurales, otros venenos impactan en la salud de la población sin que el Estado haga nada para prevenirlo y evitarlo: los residuos tóxicos por encima de los límites máximos permitidos por el *codex alimentarius* presentes en los alimentos vegetales importados.

El envenenamiento de los vegetales que llegan a los platos, y luego a los cuerpos, es preocupante. La Dirección de Calidad, Inocuidad y Agricultura Orgánica (DICA) del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), viene haciendo en los últimos dos años monitoreo periódico de los residuos de plaguicidas en los alimentos vegetales que ingresan al Paraguay. Se toman muestras de manzanas, peras, naranjas, papas, cebollas, tomates. Se desconoce la frecuencia del muestreo y el criterio para la selección de los puntos de ingreso. Los resultados producen alarma<sup>32</sup>. Solo en los primeros seis meses de este año se encontraron residuos por encima de los límites máximos permitidos por el Codex alimentario, de las siguientes sustancias: acetamiprid, azoxystrobin, carbaril, carbendazim, clorpirifos, diuron, fipronil, imidacloprid, metoxifenozone, propiconazole. PAP, tebuconazole, thiodicarb.

Elegir no ingerir estos venenos en la dieta cotidiana no debe ser una opción basada en la capacidad de adquirir alimentos orgánicos, sino que debe ser un derecho de la ciudadanía y su disponibilidad una obligación del Estado que, además, debe ver como oportunidad de priorizar a los productores de alimentos: la población campesina e indígena.

## **ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS: ACCIONES ASIMÉTRICAS EN LA ATENCIÓN DE DERECHOS PARA SU TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN**

En materia de Áreas Silvestres Protegidas (ASP)<sup>33</sup> los derechos colectivos son atendidos de manera disímil, arbitrándose, por un lado, decisiones que deniegan a familias campesinas el acceso a tierras, con el fundamento de la preservación de los bosques, como fuera la sonada y debatida situación de las tierras reclamadas por las familias campesinas de Marina Kue, en Curuguaty, departamento de Canindeyú, sitio donde ocurriera en el año 2012 la conocida «Masacre de Curuguaty» que culminó con el juicio político al presidente Fernando Lugo; por el otro, se adoptan medidas que habilitan

32 «Solicitud #45060. Residuos en alimentos», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 09 de agosto de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/45060>

33 Las ASP son entendidas en la legislación nacional, Ley N.º 352/1993, como «toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados» (artículo 4).

intervenciones de gran impacto en áreas de conservación pública, bajo la lógica implícita de responder a necesidades del incremento de capacidades en materia de infraestructura, sin definida atención a los derechos ambientales de orden colectivo. En el primer caso, se trata del proyecto de ley sancionado por el congreso en diciembre de 2020<sup>34</sup>, por el cual se transfería al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) 1.748 ha, desafectando dicha superficie del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades) y compensándose a esta cartera pública con otro inmueble localizado en Karapa'i, departamento de Amambay. Los grandes gremios de la producción se opusieron a dicha decisión parlamentaria, indicando el carácter de área protegida del inmueble afectado, apuntando que «Las Áreas Silvestres Protegidas a perpetuidad son una de las pocas herramientas que tiene el Estado para resguardar los espacios verdes, la biodiversidad y los pulmones del planeta [...]»<sup>35</sup>. En igual sentido se pronunció la organización internacional WWF Paraguay, señalando la vigencia de la Ley de Deforestación Cero en la región Oriental, la que no podría ser violentada con el otorgamiento de dichas tierras pertenecientes a la «Reserva Ybera»<sup>36</sup>. El conflicto de fondo constituía la creación de la mencionada reserva en superficie donada al Mades en el año 2015 por la firma Morombí S.A., del Grupo Riquelme, cuando el Poder Judicial aún dirimía la veracidad del atributo de propietario que sostenía el donante. Los campesinos han alegado, y alegan, que esas tierras son públicas, y que al momento de la decisión parlamentaria ya se encontraba en gran parte rodeada de sojales, comprometiendo su concurso para la restauración y manejo técnico, «a fin de preservar los recursos naturales, entre ellos cauces hídricos». Finalmente, pese a la celebración realizada por el presidente de la República, en diciembre 2020, por la «reivindicación histórica» del Congreso en favor de las familias de Marina Cue<sup>37</sup>, la ley tuvo veto total del Poder Ejecutivo, por encontrarse en contraposición «a lo que prevé la Ley de Deforestación Cero»<sup>38</sup>. Hasta la fecha no se ha resuelto la regularización de tierras de las familias asentadas en Marina Cue.

34 «Sancionan proyecto para regularizar la tenencia de tierras en Marina Cue», Cámara de Senadores, 18 de diciembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/7311-sancionan-proyecto-para-regularizar-la-tenencia-de-tierras-en-marina-cue-2020-12-18-03-24-37>.

35 «Gremios rechazan otorgar Marina Cué a los campesinos», *Última Hora*, 28 de diciembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/gremios-rechazan-otorgar-marina-cue-los-campesinos-n2920418.html>.

36 «Marina Cué: WWF dice que tierras a transferir son parte de reserva y ocupantes niegan que haya bosque», *Última Hora*, 23 de diciembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/marina-cue-wwf-dice-que-tierras-transferir-son-parte-reserva-y-ocupantes-niegan-que-haya-bosque-n2919931.html>.

37 «Mario Abdo celebra "reivindicación histórica" del Congreso a favor de Marina Cué», *Última Hora*, 18 de diciembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-celebra-reivindicacion-historica-del-congreso-favor-marina-cue-n2919196.html>.

38 «Ficha Técnica del Expediente», SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122930>



El segundo caso mencionado trata del Parque Nacional Defensores del Chaco (PNDC), creado en la década del 70 en el alto Chaco paraguayo, y de la ruta nacional proyectada sobre el mismo como parte de la nueva «Categorización y Clasificación de las Rutas Nacionales del País», dispuesta años atrás por Resolución N.º 1090/2019 del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)<sup>39</sup>. Las consideraciones de la Resolución son, entre otras, «las necesidades que surgen como consecuencia de la densificación de la red vial». Con ello, lo que se ha registrado en el Plan de Manejo 2017-2027<sup>40</sup>, como «camino interno» no pavimentado que conduce a un Puesto de Control situado en el perímetro noreste de la superficie del Parque Nacional, pasa a convertirse en Ruta Nacional PY 16, cuya proyección atraviesa todo este importante patrimonio público, conectando con el Hito VII en la frontera con Bolivia. Como es sabido, las rutas nacionales forman parte de la red primaria y deben estar preparadas para soportar más de 1.500 vehículos por día<sup>41</sup>. Al respecto, el Manual de Carreteras indica sobre los impactos ambientales que «Cuando la construcción de la vía incita al flujo de migración de colonos hacia áreas protegidas, como parques nacionales o reservas forestales, el efecto es de alto costo ambiental y probablemente irreversible»<sup>42</sup>. Hasta la fecha no se conocen los recaudos de diagnóstico ambiental y de participación ciudadana, entre otros, adoptados para tal decisión, con impacto proyectado para los servicios ecosistémicos y protección de la biodiversidad de aquella relevante reserva pública, como tampoco se ha conocido de pronunciamientos que reclamen «resguardar los espacios verdes, la biodiversidad y los pulmones del planeta [...]», como ocurriera en el caso de las tierras destinadas a familias campesinas de Marina Kue, sobre la hipótesis del atentado contra la «Reserva Ybera». Las varas de medición para reacciones sectoriales y públicas son así diferentes ante situaciones que afectan áreas de conservación, las que a su vez presentan distinto origen de conformación.

Entre las recientes recomendaciones sobre Medio Ambiente y Cambio Climático realizadas al Estado paraguayo en el marco del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU), y aceptadas por este, se encuentran las de «Adoptar un plan nacional integral de adaptación y mitigación del cambio climático, teniendo en cuenta las opiniones de todas las comunidades afectadas» (I18.50) y «Adoptar medidas coherentes con los derechos humanos para reforzar las políticas y los programas de adaptación para hacer frente

39 «Actualización de la Red Vial de Rutas Nacionales del Paraguay», *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.mopc.gov.py/index.php/actualizacion-de-la-red-vial-de-rutas-nacionales-del-paraguay>.

40 Mades, «Plan de Manejo. Parque Nacional Defensores del Chaco 2017-2027», 62, *Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://apps.mades.gov.py/siam/doc-area-protegida/archivo/55>

41 Asociación Paraguaya de Carreteras (APC), *Manual de Carreteras del Paraguay. Revisión 2019, Unidad 1: Planificación de Proyectos Viales* (Asunción: MOPC, 2019), 8, <http://apcarreteras.org.py/wp-content/uploads/2019/08/UNIDAD-1-PLANIFICACION-DE-PROYECTOS-VIALES.pdf>

42 Asociación Paraguaya de Carreteras (APC), *Manual de Carreteras del Paraguay. Revisión 2019, Unidad 2: Impacto Ambiental en Carreteras* (Asunción, MOPC, 2019), 20, <http://apcarreteras.org.py/wp-content/uploads/2019/08/UNIDAD-2-IMPACTO-AMBIENTAL-EN-CARRETERAS.pdf>

a las cuestiones del cambio climático y la gestión de los riesgos de desastre» (118.51). El país cuenta con planes de adaptación y mitigación, cuyos lineamientos son considerados y proyectados en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NCD), recientemente actualizadas. En materia del patrimonio natural del país, se establecen acciones orientadas a la implementación de los planes de manejo de las ASP y a la ejecución de medidas que coadyuven a su conservación y recuperación, dada su importancia en la provisión de servicios ecosistémicos y protección de la biodiversidad. Tales enunciados no se muestran en situaciones prácticas como las apuntadas proyecciones viales en el Parque Nacional Defensores del Chaco y en las intervenciones que el mismo actualmente sufre, como fuera recientemente denunciado por las diversas organizaciones que integran la «Coalición por los Bosques». La apertura de un camino en la zona de protección absoluta del PNDCH fue reclamada durante el mes de setiembre del 2021<sup>43</sup>. La primera denuncia de similar contenido ya había sido efectuada a finales del año 2020<sup>44</sup>, sin que aquello condujera a la no repetición de intervenciones ilegales en dicha área, como quedó demostrado pocos meses después. Los derechos colectivos al equilibrio ecológico y a un ambiente sano y sostenible, enseñan en el país, como varias veces ya fue apuntado, normativas, planes y programas que incluyen la consideración de los mismos, pero distan de observarse en el análisis particular que sufren en la práctica específicos procesos de áreas silvestres protegidas, tanto para su conformación, como para su manejo y protección.

## ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

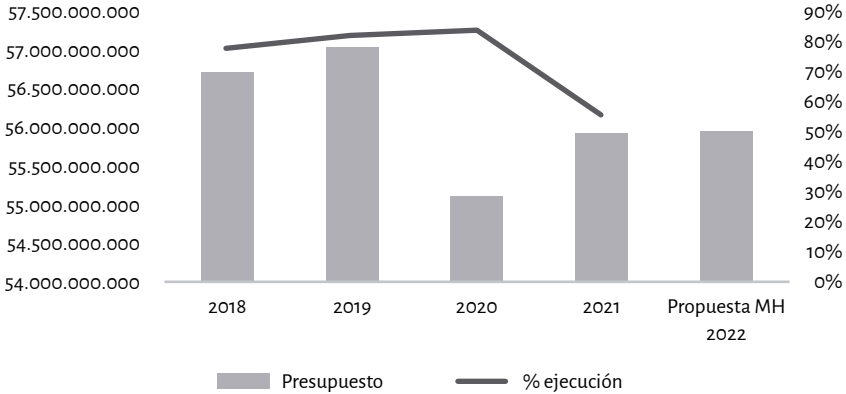
En un análisis sobre la evolución del presupuesto del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible de los últimos años se puede evidenciar que los montos globales bajan, pese a la emergencia ambiental descrita. A esto se suma que el presupuesto del Mades es el penúltimo en cuanto a montos globales del Presupuesto del Gobierno Central, lo que señala la poca prioridad dada a su ámbito de incidencia<sup>45</sup> (gráfico 1).

43 «Apertura ilegal de camino afecta la Zona de Protección Absoluta del Parque Nacional Defensores del Chaco», *Organización Paraguaya de Conservación y Desarrollo Sustentable (OPADES)*, 22 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.opades.org.py/comunicado-coalicion-por-los-bosques>

44 «Apertura ilegal de antigua picada dentro del Parque Nacional Defensores del Chaco», *Organización Paraguaya de Conservación y Desarrollo Sustentable (OPADES)*, 26 de octubre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.opades.org.py/apertura-ilegal-de-antigua-picada-dentro-del-parque-nacional-defensores-del-chaco>

45 Por ejemplo, representa el 1/3 del presupuesto de la Gobernación de Central; es inferior a lo que recibe la Gobernación de Boquerón, es el 40% del Fondo Ganadero.

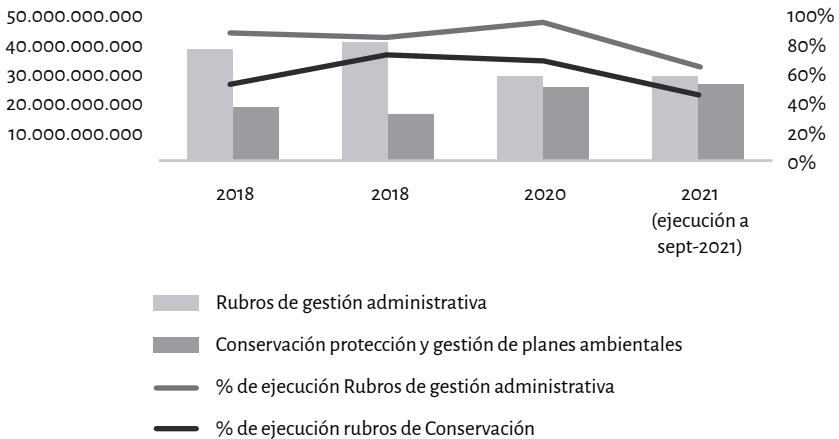
**Gráfico 1. Evolución general del presupuesto del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible**



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Hacienda<sup>46</sup>.

Asimismo, en el análisis de los periodos anuales, se advierte que los niveles de ejecución de lo operativo en intervención de campo permanecen relativamente bajos (gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del presupuesto y porcentajes de ejecución**



Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio de Hacienda<sup>47</sup>.

46 «Solicitud #46418. Informe sobre presupuestos y ejecución de instituciones», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/46418>

47 *Ibidem*.

Esta falta de priorización presupuestaria al Mades, ente público que tiene mandato de cobertura nacional, pone en evidencia la poca relevancia temática para el Estado. Desde hace años, el informe de la Codehupy pone de manifiesto las gravísimas consecuencias de la debilidad institucional: consecuencias de crisis ambientales que no son abordadas preventivamente, incendios descontrolados y también la bajísima incidencia en terreno en los necesarios controles que el Estado debe realizar. A su vez, esto trae consecuencias en cuanto a los compromisos internacionales, por ejemplo, en los casos (y similares a estos) que fueron sido observados en estos informes, como los casos de Campo Agua ã y colonia Yerutí también citados en este artículo; y que, además, atentan directamente contra la vida de las personas, produciendo un caudal inimaginable de sufrimientos.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### MONOCULTIVOS DE EUCALIPTOS

Los impactos socioambientales locales de los monocultivos de eucalipto fueron investigados por Heñói en el 2021<sup>48</sup>. Esta organización concluye que, mientras que las empresas se instalaron en el territorio con las promesas de crear empleos y fomentar el desarrollo socioeconómico a partir de sus plantaciones forestales (y a la vez secuestrar dióxido de carbono, proteger los bosques naturales y promover la conciencia ambiental), en la realidad, el agronegocio ha tenido un impacto negativo muy fuerte y acelerado. Las plantaciones comerciales de árboles de eucalipto requieren de grandes extensiones de tierra para alcanzar su rentabilidad monetaria, desplazando a las comunidades de sus medios de subsistencia materiales, naturales y simbólicos y/o asimilándolas como fuerza de trabajo temporal en condiciones precarizadas.

En los alrededores de las plantaciones de la Forestal Apepu, se nota la ausencia total de sonido ambiente, hecho que sugiere su impacto medioambiental. Según un poblador: «No hay nada, ni pájaros no bajan [...] silencio, no se halla nada acá [...] Ni un bichito no hay. En otros lados, donde están nuestros árboles nativos, vuelan los pajaritos, se alegran; sin embargo, acá no, silencio total». Otro poblador ha explicado que, «Antes había casas acá, y para plantar la soja se envenenaron los pozos de agua, destruyeron todo y contaminaron todo, y ahora hay plantaciones de eucalipto»<sup>49</sup>.

Los pobladores y las pobladoras de la citada zona subrayaron los problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra y las dificultades económicas. Las plantaciones de monocultivos también han creado una ruptura en la economía campesina local.

48 «No son bosques: un modelo antiecológico de negocio forestal se cierne sobre el Paraguay», Heñói, 29 de septiembre de 2021, <https://henoi.org.py/2021/09/29/no-son-bosques-un-modelo-antiecologico-de-negocio-forestal-se-cierne-sobre-el-paraguay/>

49 *Ibidem*.

## DERECHOS AMBIENTALES EN COMUNIDADES INDÍGENAS

En el marco de un diagnóstico participativo llevado a cabo con 7 comunidades indígenas<sup>50</sup>, por parte de Tierraviva y Grupo Sunu de Acción Intercultural, a finales del año 2020, se pudo identificar una serie de violaciones de derechos ambientales y a la Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado (CCLPI)<sup>51</sup>.

Seis de las siete comunidades sufrieron impactos de incendios forestales que, iniciado en propiedades vecinas, se propagó afectando sus viviendas, cultivos y recursos naturales. La invasión de especies exóticas, como el pasto brachiaria, es una problemática asociada a este fenómeno, ya que invade los bosques y los vuelve más vulnerables ante el fuego. La contaminación de cursos de agua, por incumplimiento de medidas de aplicación de productos fitosanitarios fue denunciada por 2 de las 7 comunidades. Además, una de ellas sufre por el taponamiento de uno de los cauces que regaba y abastecía del vital líquido a la comunidad. Por otro lado, 6 de las 7 comunidades experimentaron problemas por la deforestación legal e ilegal en propiedades colindantes, ya sea para la cría de ganado, cultivo de soja o de cultivos ilegales. Relacionado a esto, 2 comunidades notan la fuerte disminución de fauna silvestre. Los cambios de uso de la tierra en propiedades colindantes se dan sin audiencias públicas ni mucho menos con procesos de CCLPI.

Las violaciones de derechos territoriales y ambientales de los pueblos indígenas producen condiciones de miseria, ya que la destrucción y/o pérdida de acceso a sus territorios les imposibilita el uso y disfrute de los recursos naturales que necesitan para abastecerse para su subsistencia, desarrollar sus actividades tradicionales de cultivo, caza, pesca o recolección, acceder a los sistemas tradicionales de salud y otras funciones socioculturales cruciales. La destrucción o pérdida de acceso a sus territorios, y la inacción estatal al respecto, implica someterlos a situaciones de desprotección extrema que conllevan violaciones del derecho a la vida, a la integridad personal, a la existencia digna, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación y que, además, afecta de manera desproporcionada los derechos de niños y niñas, entre otras personas.

50 Arroyo Ka'a y Yvypyte (ambas del pueblo paĩ tavyterã), Paisayameixempa'a, El Estribo, Emha Solyatekta y Yakye Axa (todas del pueblo enxet), y Tekoha Sauce (pueblo ava guaraní).

51 Adrián Morínigo, *Diagnóstico y monitoreo participativo de la aplicación y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, con énfasis en derechos Territoriales, Ambientales y a la Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado* (Asunción: Tierraviva/Grupo SUNU, 2020).

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se exponen varias situaciones que implican una negación del derecho al ambiente sano en Paraguay. El país, extremadamente vulnerable a los impactos del cambio climático, ha asumido compromisos insuficientes y poco pertinentes en el marco del Acuerdo de París. Ante la ocurrencia de fenómenos extremos que ya acontecen en el escenario de la crisis climática, como la aguda sequía, no se conoce del proceso efectivo de la ejecución de medidas de adaptación o de mitigación; se asiste más bien a rápidas acciones de carácter reactivo y desarrollo de planes de asistencia que no alcanzan a minimizar efectos sufridos por el conjunto de la población afectada.

En cuanto a la exposición a sustancias tóxicas utilizadas en la agricultura, por su volumen y la poca posibilidad de fiscalización, esta puede ser considerada una de las mayores violaciones al derecho a un ambiente sano.

La política de manejo de ASP también resulta contradictoria, proyectándose intervenciones de gran impacto en áreas de conservación pública, bajo la lógica implícita de responder a necesidades del incremento de capacidades en materia de infraestructura, sin definida atención a los derechos ambientales de orden colectivo.

Pese a la emergencia ambiental descrita y a que una calidad medioambiental mínima es condición necesaria para el ejercicio de muchos otros derechos, el análisis presupuestario evidencia que los montos globales bajan y se encuentran en penúltimo lugar del Gobierno Central, señalando la poca prioridad dada a su ámbito de incidencia

## RECOMENDACIONES

Dada la vigencia de las recomendaciones de años anteriores, el artículo se remite a ellas.

- Sancionar y promulgar una ley de «Deforestación Cero» para el Chaco.
- Diseñar y aplicar planes de prevención, contingencia, mitigación en casos de desastres naturales en consulta y participación de las comunidades potencialmente afectadas garantizando la participación de las mujeres en esos espacios, conforme Ley N.º 5446/2015 de Políticas Públicas para las mujeres rurales y su decreto reglamentario, además de inversión suficiente de recursos materiales.

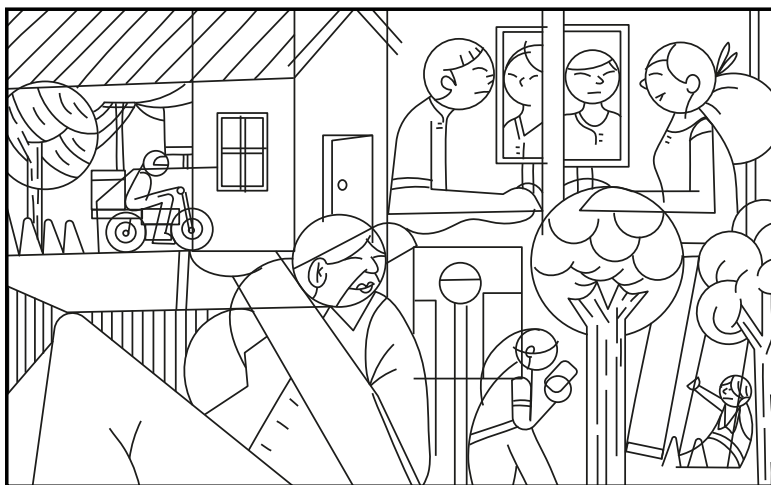
- Eliminar los privilegios otorgados a algunos sectores de producción por sobre otros en detrimento al principio de igualdad, no discriminación y con consecuencias en el disfrute del derecho a un ambiente sano.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú).
- Regular, supervisar y fiscalizar las actividades tendientes a producir un impacto en el ambiente, en especial, las que se encuentran afectando potencialmente a comunidades vulnerabilizadas, dotando de una inversión suficiente y un procedimiento efectivo.
- Adoptar el principio precautorio como medida de acción, a fin de proteger el derecho al ambiente y los demás derechos que dependen de su concreción.
- Crear Fuero Agrario y Ambiental.





DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN  
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

# CAMINO AL 2023: SIN ALIMENTOS Y SIN ESPERANZAS



La situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas no muestra avances en la materia ni esperanzas para el futuro. El papel del Estado está más que claro: se satisfacen necesidades de grandes empresarios y existe un abandono total de necesidades de la población vulnerable del país, agricultura familiar campesina y comunidades indígenas víctimas del modelo económico y productivo que destruye y contamina el país.

**Palabras claves:** *soberanía alimentaria, dependencia alimentaria, agricultura campesina familiar, comunidades indígenas, ollas populares.*

**Sara Montiel**

HEÑÓI, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA,  
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIOAMBIENTAL

En el análisis se presentan hechos relevantes ocurridos durante el último año que representan violaciones al derecho a una alimentación adecuada, dentro de la nueva coyuntura de pandemia COVID-19, que terminó de dar el último golpe al sistema alimentario del país.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### SIN AVANCES Y CAMINANDO PARA ATRÁS

Actualmente, Paraguay se encuentra en una situación de crisis alimentaria, sanitaria, climática y social debido al modelo productivo extractivista y capitalista instalado en el país y en el mundo, basado en una producción agrícola y ganadera para exportación, con una gran concentración de la tierra en manos de un grupo reducido y con un bajísimo presupuesto público destinado a la agricultura campesina familiar. En paralelo, se da la pérdida de germoplasma nativo, y con esto, la pérdida de conocimientos y saberes asociados a la reproducción de semillas nativas.

Tomando como referencia los últimos informes de la situación del derecho a la alimentación, todos sostienen la misma problemática en el país: aproximadamente 840.000 personas subalimentadas, es decir, personas con dietas alimentarias insuficientes, ya sea por cantidad necesaria o falta de nutrientes, y 2 millones en riesgo<sup>1</sup> de encontrarse en la misma situación. En este año, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> también afirma que: «Desde 2017 a 2019, la prevalencia de la subalimentación aumentó un 4% en los países afectados». Asimismo, explica que: «La prevalencia de la subalimentación y su aumento constante se atribuyen, en gran medida, a países afectados por conflictos, por condiciones climáticas extremas y por debilitamientos de la economía, así como a países con una desigualdad de ingresos elevada».

El crecimiento de la superficie sembrada para producción de materia prima exportable conlleva la disminución de la producción campesina e indígena, aportando significativamente a la inseguridad alimentaria en el país; soja y carne que «puede alimentar a setenta millones de personas en el mundo»<sup>3</sup>, pero mantiene a su pueblo sin acceso a alimentos completos, variados e inocuos.

1 FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición* (Roma: FAO, 2018), <http://www.fao.org/3/I9553ES/I9553es.pdf>

2 FAO, FIDA, OMS, PMA y Unicef, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* (Roma: FAO, 2021), <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/es/>

3 Víctor J. Imas (coord.), *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay - Sistema de indicadores y línea de base* (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya - CADEP, 2019), [https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u294/seguridad\\_soberania\\_alimentaria\\_cadep.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/seguridad_soberania_alimentaria_cadep.pdf)

## EL MITO DE LA BAJA PRODUCTIVIDAD DE LA AGRICULTURA CONVENCIONAL

La dependencia alimentaria que atraviesa el país, y que solo se hace imposible de ignorar desde la pandemia COVID-19, es uno de los problemas que enfrentan todos los días quienes habitan en el país, ya sea como consumidores o como productoras y productores incapaces de sostener la producción de diferentes rubros de alimentos, situación que se da en un país con las capacidades más que suficientes para mantener a su población con alimentos variados, nutritivos y libres de veneno de agroquímicos.

En una conferencia en octubre de 2021<sup>4</sup> sobre la necesidad de promover acciones de anticipación para hacer frente a las crisis de los sistemas alimentarios de manera más eficaz, el titular de la FAO afirmó: «La baja productividad, el cambio climático, la pandemia de Covid-19 y los conflictos son las principales razones de las crisis alimentarias». En nuestro país, la baja productividad de la agricultura convencional es un mito. Sobre el escenario del primer trimestre del 2021, el Centro de Estudios Heñóí<sup>5</sup> señala:

El discurso a partir del cual promueven la «modernización» y sus negociados los sectores de poder económico y político en el país, es que la producción nacional es de baja calidad e insuficiente para cubrir la demanda nacional. Esto en realidad es una transferencia de la responsabilidad que tienen las instituciones del Estado, que en el primer trimestre han tenido escasa ejecución presupuestaria [...], con unas pocas migajas para la población productiva campesina, sin formular una estrategia de desarrollo nacional que parta de las necesidades concretas y de los planteamientos del sector campesino e indígena. [...] Por el contrario, lo que sí se observan son las facilidades para el sector importador de productos hortícolas y el escaso control en el ingreso de contrabando de dichos productos al país [...].

## DEPENDENCIA ALIMENTARIA EN AUMENTO

En solo este último año, la variación de precios en productos de la canasta básica tuvo un aumento importante<sup>6</sup>, especialmente en rubros de carne (vacuna, porcina y aviar), mandioca, lechuga, etc. (tabla 1). El propio presidente de la Cámara Paraguaya de Supermercados decía que era una realidad que había que entender, se dio por retrasos logísticos y el aumento de materias

4 «La FAO aboga por acciones de anticipación para evitar las crisis alimentarias», *Última Hora*, 12 de octubre de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/la-fao-aboga-acciones-anticipacion-evitar-las-crisis-alimentarias-n2966136.html>

5 «Paraguay, camino a un escenario convulsionado. Elementos del primer trimestre del 2021 para el análisis», *Heñóí*, 23 de julio de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, [https://henoi.org.py/2021/07/23/paraguay-camino-a-un-escenario-convulsionado-elementos-del-primer-trimestre-del-2021-para-el-analisis/?fbclid=IwAR3rTgEzOs2Kq1VwsN6uGU5wngS1XNtsgp2CE7K7CL\\_fbfCbtdOGGyh1PQ](https://henoi.org.py/2021/07/23/paraguay-camino-a-un-escenario-convulsionado-elementos-del-primer-trimestre-del-2021-para-el-analisis/?fbclid=IwAR3rTgEzOs2Kq1VwsN6uGU5wngS1XNtsgp2CE7K7CL_fbfCbtdOGGyh1PQ)

6 Sedeco, *Monitoreo Canasta Familiar 2020/2021*, <http://www.sedeco.gov.py/index.php/publica/monitoreo-canasta-familiar>

primas<sup>7</sup>. En el caso específico de la carne, «se crean las “falsas crisis de precios”, puesto que están cada vez menos sujetas a una demanda real [...] el precio de la carne es definido por la especulación internacional, y no por la oferta y demanda local»<sup>8</sup>.

**Tabla 1. Comparación de incrementos de precios**

RUBRO	SEPTIEMBRE 2020 (KG/GS.)	SEPTIEMBRE 2021 (KG/GS.)	VARIACIÓN (%)
Carne vacuna (rabadilla)	34.042	48.062	41,2
Pechuga de pollo	11.330	18.162	60,3
Lácteos	4.683	6.000	28,1
Mandioca	2.008	3.350	66,8
Locote	9.417	12.925	13,2
Lechuga	1.233	1.737	40,9

Fuente: Elaboración propia de fuentes de la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco).

El rubro del tomate también se suma a la extensa lista de alimentos que sufren variación de precios en el año. Comerciantes del Mercado de Abasto comentan que podría llegar a subir hasta 20.000 guaraníes por kilo debido a la escasez del producto a nivel nacional<sup>9</sup>, dejando en evidencia la dependencia alimentaria por la importación de rubros alimentarios. En el último artículo sobre el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas del 2020, también se comentaba que, en el país, «apenas 10 importadores controlan el 51% del mercado de tomate importado y el 82% del locote importado» y que «esta dependencia de un oligopolio —que además cumple la ley solo ocasionalmente— agudiza la amenaza de escasez»<sup>10</sup>.

Lo expuesto solo deja en evidencia la falta de regulaciones, control y programas de apoyo a productoras y productores de la agricultura familiar campesina (AFC) para la producción nacional.

7 «Precios aumentaron hasta más de 40% en 12 meses», *Última Hora*, 12 septiembre de 2021, acceso el 15 septiembre de 2021, <https://www.ultimahora.com/precios-alimentos-aumentaron-mas-40-doce-meses-n2960902.html>

8 Sarah Zevaco y Alhelí González Cáceres, «El agronegocio de la carne: expansión, especulación y contaminación a bajo costo», en Marielle Palau (coord.), *Con la Soja al Cuello 2020* (Asunción: Base IS, 2020), <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2020/11/ConlaSojaalCuello2020-versionweb-baja.pdf>

9 «Otro aumentazo más: tomate subirá nuevamente y podría llegar a G. 20.000 por kilo», *ABC Color*, 13 de octubre de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, [https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/13/otro-aumentazo-mas-tomate-subira-nuevamente-y-comerciantes-piden-liberar-importacion/?fbclid=IwAR3RXL8oYEF82lB5XpOP1s7lk4\\_pAHKbe42r2RtL9VbAM8cT52hRhxLhY](https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/13/otro-aumentazo-mas-tomate-subira-nuevamente-y-comerciantes-piden-liberar-importacion/?fbclid=IwAR3RXL8oYEF82lB5XpOP1s7lk4_pAHKbe42r2RtL9VbAM8cT52hRhxLhY)

10 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, «De mal en peor», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 210.

## **SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LUCHA POR LA TIERRA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

En este periodo, movimientos de campesinas y campesinos y comunidades indígenas fueron protagonistas en las calles de la lucha interminable por la tierra, uno de los factores importantes en cuestión del derecho a la alimentación y a la producción de alimentos.

El 23 de septiembre de este año se aprueba de manera meteórica una normativa<sup>11</sup> que eleva la condena a quienes ingresen con violencia al inmueble ajeno<sup>12</sup>.

En 2019 se creó el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF), por disposición de la Ley N.º 6286 «De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina», con el objetivo de regular las condiciones básicas que garanticen la restauración, la defensa, la preservación, la promoción y el desarrollo de la agricultura familiar campesina, por su elevada importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo. Sin embargo, recién en abril de este año asumió el cargo del viceministerio el Ing. Agr. Ebert Benítez Villalba<sup>13</sup>.

## **LOS AGROTÓXICOS EN EL CONSUMO DIARIO DE LA POBLACIÓN PARAGUAYA**

Ya que el último censo alimentario y nutricional se realizó hace más de 50 años<sup>14</sup>, esto quiere decir que el Gobierno desconoce qué es lo que consume la población y hay una ignorancia en cuanto a la demanda actual de alimentos en el país. El Estado nacional tampoco sabe cuál es el impacto real de los agrotóxicos, cuyo uso aumenta con cada hectárea de monocultivo de soja u otro, y con eso aumenta el riesgo en la producción de alimentos inocuos para la población.

Un ejemplo de irresponsabilidad en la gestión de agrotóxicos es el uso del clorpirifos, un insecticida organofosforado, cuya prohibición ha sido foco

<sup>11</sup> Ley N.º 6830/2021.

<sup>12</sup> Para mayor información sobre este tema, ver el artículo sobre reforma agraria y derechos campesinos de este informe.

<sup>13</sup> «Viceministro asume el cargo y el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina entra en funcionamiento», *Coprofam*, 7 de abril de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://coprofam.org/2021/04/07/viceministro-asume-el-cargo-y-el-viceministerio-de-agricultura-familiar-campesina-entra-en-funcionamiento/>

<sup>14</sup> El Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2021 se encuentra en proceso y «proporcionaría información actualizada sobre la estructura productiva del sector incorporando enfoques de género e interculturalidad», <http://www.mag.gov.py/index.php/galeria/can-2021>. En respuesta, la FAO presenta un producto informativo: Servín, J., *El Censo Agropecuario Nacional 2020-2021 y su deber de aplicar el Consentimiento Libre, Previo e Informado con Pueblos Indígenas* (Asunción: FAO, 2020), <https://www.fao.org/3/ca8374es/CA8374ES.pdf>

de una de las campañas más largas y masivas para eliminar su uso en el planeta, ya que

impacta directamente en el sistema nervioso; causa daños a nivel celular en el feto y discapacidad física e intelectual en niñas y niños por nacer. La exposición aguda puede causar la muerte; la crónica, produce el mal funcionamiento del sistema nervioso central, sus efectos son irreversibles<sup>15</sup>.

Argentina logró la prohibición durante el periodo observado, mientras que en el país el compuesto está permitido. En los últimos cinco años, Paraguay permitió el ingreso de 285.345 kilos de este compuesto, que seguramente ha terminado en nuestros platos y cuerpos<sup>16</sup>.

El pasado 13 de octubre, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>17</sup> encuentra responsable al Estado paraguayo de violar los derechos de indígenas, debido a la falta de prevención y control de la contaminación de sus tierras, causada por el uso intensivo de plaguicidas por empresas agrícolas vecinas. La acusación responde a la denuncia presentada por la comunidad ava guaraní del distrito de Curuguaty, zona de mayor expansión del agronegocio, rodeada por grandes empresas dedicadas al cultivo de soja genéticamente modificada. La comunidad sufre desde 2009 las fumigaciones que se realizan, alterando profundamente el hábitat de la comunidad, contaminando sus cursos de agua, destruyendo cultivos y matando animales de cría. La decisión del Comité obliga al Estado paraguayo a adoptar medidas de: investigación de hechos, manteniendo informada a la comunidad; seguimiento de procesos penales y administrativos en contra de los responsables; indemnizaciones y reembolsos de costos legales a víctimas del caso; y medidas para reparar degradación ambiental, entre otras. Además, el Estado debe presentar un informe de cumplimiento de las medidas luego de 180 días.

## ¿QUIÉNES SON LOS MÁS VULNERADOS EN EL DERECHO ESENCIAL DE LA ALIMENTACIÓN?

En su informe, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay destaca grupos de la población que requieren atención especial<sup>18</sup>: las comunidades indígenas, niñas, niños, mujeres y personas

15 «El agrotóxico nuestro de cada día. Capítulo 1», *Heñói*, 12 de agosto de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://henoi.org.py/2021/08/12/el-agrotoxico-nuestro-de-cada-dia-capitulo-1/>

16 *Ibidem*.

17 «Comité de Derechos Humanos de la ONU condena a Paraguay por contaminación con agrotóxicos de una comunidad indígena en Canindeyú», *Codehupy*, 13 de octubre de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://codehupy.org.py/comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-condena-a-paraguay-por-contaminacion-con-agrotoxicos-de-una-comunidad-indigena-en-canindeyu/>

18 Consejo de Derechos Humanos, 34.º periodo de sesiones, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*, <http://www.soberaniaalimentaria.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Relatora-Especial-sobre-el-derecho-a-la-Alimentaci%C3%B3n.pdf>

adultas mayores son la población con mayor vulnerabilidad ante las consecuencias de esta crisis alimentaria y sanitaria, y suelen ser los últimos en la lista a la hora de tomarse medidas.

En el caso de comunidades indígenas, es más que palpable la situación de precariedad en la que viven, donde los esfuerzos del ente encargado de velar por sus necesidades no son evidentes. El libro *Salud, enfermedad y pobreza urbana*<sup>19</sup> presenta una comparación de datos de defunciones entre población indígena y no indígena. En cuanto a la esperanza de vida, la de una persona indígena es de 37 años, mientras la de una no indígena es de 68. Entre las causas de la mortalidad indígena se citan enfermedades nutricionales, metabólicas y respiratorias. «Las causas de las muertes de la población indígena para 2015 probablemente guarden similitud con una lista de los principales motivos de defunción de la población general del Paraguay, pero del año 1930», señala el estudio.

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), en el marco del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (Sisvan) sobre resultados de situación nutricional de niños menores de 5 años<sup>20</sup> en 2019, relevó que la desnutrición crónica se observó en el 10,9% de la población en áreas rurales. Por otro lado, la prevalencia de exceso de peso fue del 25,7% (17,3% sobrepeso y 8,4% obesidad), siendo mayor en áreas urbanas.

Con relación a la situación nutricional de la población de mujeres embarazadas<sup>21</sup> en el periodo 2020, el INAN informa que tanto las cifras de bajo peso como de obesidad son elevadas: 26,4% (bajo peso) y 34% (obesidad). A su vez, el bajo peso es mayor en áreas rurales (26,9% contra 26,1%), mientras que la obesidad es mayor en áreas urbanas (35,9% contra 32,1%).

En el año 2020, por el Decreto N.º 3816, se logra la reglamentación de la Ley N.º 6381/2020 que modifica y amplía la Ley N.º 3728/2009 «que establece el derecho a la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza», con la finalidad de que personas adultas mayores en situación vulnerable accedan a un subsidio que permita cubrir necesidades básicas<sup>22</sup>.

19 Paloma Rodero et al., *Salud, enfermedad y pobreza urbana* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 2018), <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/12/salud-enfermedad-y-pobreza-urbana-libro-web.pdf>

20 «Situación nutricional de niños y niñas menores de 5 años que asisten a los Servicios de Salud», *Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición - INAN*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/d4c50f-SituacionnutricionaldeNiosyNiñasmenoresde5añosqueasistenaServiciosPblicosdeSaludA020012019.pdf>

21 «Situación nutricional de la población de mujeres embarazadas en el Paraguay», *Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición - INAN*, <https://www.inan.gov.py/site/?p=4813>

22 Decreto N.º 3816, que reglamenta la Ley N.º 6381/2020 que modifica y amplía la Ley N.º 3728/2009 «que establece el derecho a la pensión alimentaria para personas mayores en situación de pobreza», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9312/DECRETO%203816%20Ley%206381.pdf>

## ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

El presupuesto del MAG en el 2020 fue de Gs. 898.995.498.859<sup>23</sup>, cuya ejecución ese año alcanzó solo el 55%<sup>24</sup>. El presupuesto vigente del 2021<sup>25</sup> es de Gs. 719.192.308.012, con 39% del presupuesto ejecutado a septiembre.

Con respecto a programas<sup>26</sup> destinados exclusivamente a agricultura familiar campesina y comunidades indígenas, cabe aclarar que existen algunos donde pueden estar incluidas estas poblaciones, pero no de manera exclusiva. Dentro del MAG se tuvo un presupuesto de Gs. 308.665 millones en el 2021 y, a septiembre, su ejecución alcanzó Gs. 121.048 millones<sup>27</sup> (tabla 2).

**Tabla 2. Comparación de presupuestos destinados a AFC (en millones de guaraníes)**

	2020		2021	
	PRESUPUESTO VIGENTE	PRESUPUESTO EJECUTADO	PRESUPUESTO VIGENTE	PRESUPUESTO EJECUTADO
Total de programas con atención directa exclusiva para AFC y comunidades indígenas	400.388	160.963	308.665	121.048
Porcentaje del presupuesto del MAG destinado a programas de AFC y comunidades indígenas	45%	32%	43%	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda<sup>28</sup>.

23 «Presupuesto vigente-ejecutado periodo 1997-2020», *Ministerio de Hacienda*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/81698-PGN1997-2020pdf-PGN1997-2020.pdf>

24 «MAG ejecutó apenas el 55% de su presupuesto en 2020», *ABC Color*, 23 de febrero de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/23/mag-ejecuto-apenas-55-de-su-presupuesto-en-2020/>

25 «Solicitud #46418. Informe sobre presupuestos y ejecución de instituciones», Portal Unificado de Información Pública, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46418>. Toda la información sobre presupuesto vigente y ejecutado de antes del MAG, Ministerio de Desarrollo Social, Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina se analizó con este mismo pedido de información pública.

26 Los programas que se consideran en el artículo destinados exclusivamente a la agricultura familiar son: «Mejoramiento agricultura familiar campesina e indígena en cadena de valor región Oriental fase II», «Mejoramiento agricultura familiar campesina e indígena región Oriental Py (Promafi)», «Mejoramiento de agricultura familiar campesina e indígena», «Mejoramiento agricultura familiar campesina e indígena en la región Oriental», «Restauración de sistemas de producción agricultura familiar», «Apoyo a la agricultura familiar», «Extensión Agraria», *Ibidem* 25.

27 *Ibidem* 25.

28 *Ibidem* 25.



Es importante destacar el bajo presupuesto destinado a capacitaciones y apoyo a agricultura familiar campesina y comunidades indígenas en concepto de comercialización. La Dirección de Comercialización —encargada de dicha problemática en el MAG— cuenta con un porcentaje muy pequeño dentro de su presupuesto: 2% en el 2020 y 1,2% en el 2021<sup>29</sup>. El acceso a los mercados es una problemática importante que enfrenta la agricultura campesina, con la dependencia de cambios en los precios y la intermediación para la comercialización justa de alimentos.

Luego de la implementación de la Ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, se dictó el Decreto N.º 3929/2020 que la reglamentó. El MAG se encuentra en proceso de conformación de un comité para la institucionalización del VAF y dentro del presupuesto del MAG del 2021 aprobado ya se encuentra incluida la actividad 20 de «Agricultura familiar campesina»<sup>30</sup>. La cobertura destinada a la agricultura familiar para el 2021 tuvo una disminución, comparado con el 2020, debido a asignaciones presupuestarias destinadas al MAG.<sup>31</sup>

En relación con el presupuesto general del MAG para actividades de agricultura familiar campesina, en un punto se menciona un monto destinado a una «Dirección de Agricultura Familiar»<sup>32</sup> con un monto de Gs. 9.260.000.000. Dicha Dirección no forma parte del VAF, ya que este se encuentra sin presupuesto asignado. En conclusión: en el año 2021, el Viceministerio no tuvo presupuesto debido al lento proceso de su implementación, apenas se asigna un fondo a través de una Dirección de Agricultura Familiar que no cuenta con ninguna dependencia dentro del organigrama del Viceministerio. Así también, para el 2022, en el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2022 del MAG<sup>33</sup> se prevé un presupuesto de Gs. 3.635.060.000 en la actividad 20 «Gestión administrativa para la promoción de la Agricultura Familiar Campesina».

En respuesta a pedidos de apoyo a comedores y ollas populares, el Programa de Comedores Comunitarios, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, tuvo un presupuesto vigente de Gs. 13.891.270.000 en el 2020 y un porcentaje ejecutado del 33%; para el 2021, su presupuesto vigente bajó a un monto de Gs. 12.424.663.720, cuya ejecución, a septiembre, llega solo al 31%<sup>34</sup>. Según el director del mencionado programa, algunas de las actividades

29 *Ibidem* 25.

30 Respuesta al pedido de información pública, 15 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/7699152-Resp46562-VAFc.pdf-Resp.46562-VAFc.pdf>

31 Pedido de información pública, 26 de enero de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1913793-ResSolicitudN37315-1pdf-Res.SolicitudN37315-1.pdf>

32 Presupuesto Ministerio de Agricultura y Ganadería: Ejercicio Fiscal 2021, [http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5416/0862/9952/12\\_-\\_10\\_MINISTERIO\\_DE\\_AGRICULTURA\\_Y\\_GANADERIA.pdf](http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5416/0862/9952/12_-_10_MINISTERIO_DE_AGRICULTURA_Y_GANADERIA.pdf)

33 Proyecto de ley de presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/GASTOS/G12-10.pdf>

34 *Ibidem* 25.

contempladas en este año son, además de la entrega de víveres, un monitoreo y una fiscalización de los comedores, con verificación documental e *in situ* en varias organizaciones<sup>35</sup>.

## PROGRAMAS ÑANGAREKO Y PYTYVÕ

Dando un seguimiento a lo informado en el 2020<sup>36</sup>, para el 2021 se dispone de información sobre presupuesto y cantidad de subsidios entregados de los programas Ñangareko —de bonos alimenticios para familias— y Pytyvõ, destinado a trabajadores informales (tabla 3).

**Tabla 3. Subsidios entregados (2021)**

	TOTAL SUBSIDIOS (EN MILLONES DE GS.)	SUBSIDIOS ENTREGADOS (EN MILLONES DE GS.)	META DE SUBSIDIOS A ENTREGAR (EN MILLONES DE GS.)
Ñangareko	165.000	259.663	330.000
Pytyvõ	1.202.618	2.193.718	2.193.718

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MapalInversiones + Módulo COVID-1937.

## RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA CRISIS ALIMENTARIA

### Lucha regional y global: alimentos para los pueblos, no para las corporaciones

Del 26 al 28 de julio de 2021 se realizó una Precumbre de la Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios<sup>38</sup>. El evento principal se llevó a cabo del 20 al 23 de septiembre, con activa

35 «Autoridades analizan situación del proyecto de apoyo a comedores comunitarios», 6 de septiembre de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8505-autoridades-analizan-situacion-del-proyecto-de-apoyo-a-comedores-comunitarios-2021-09-06-13-02-53>. «Estudian proyecto legislativo que apoye ollas populares y comedores comunitarios», *Honorable Cámara de Senadores*, 16 de septiembre de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8579-estudian-proyecto-legislativo-que-apoye-ollas-populares-y-comedores-comunitarios-2021-09-16-20-03-07>.

36 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, «De mal en peor», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 203-217.

37 Portal de rendición de cuentas, MapalInversiones + Módulo COVID-19, <https://rindiendocuentas.gov.py/>

38 Definido como un «movimiento global y en América Latina se organizó para desafiar la Cumbre de Sistemas Alimentarios 2021 organizada por las Naciones Unidas, que —a su vez— es un foro global creado para debatir y generar consenso en todo lo relacionado con la alimentación, desde la producción, transporte y distribución, hasta la comercialización, consumo y formulación de políticas públicas». Cumbre de los Pueblos de América Latina por la transformación de Sistemas Alimentarios, <https://globalforestcoalition.org/es/event/cumbre-transformacion-sistemas-alimentarios/>

participación de diversos grupos del Paraguay y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Con respecto a las últimas, este año su participación en la Cumbre fue poca o nula. Al respecto de su no participación, la Coalición Mundial por los Bosques afirmó:

lo que podría ser el escenario para avances reales en la transición hacia Sistemas Alimentarios saludables y sostenibles en América Latina, en realidad está dando espacio a los intereses de la industria alimentaria, la agroindustria (principalmente ganadería extensiva) y los agronegocios y donde organizaciones y la sociedad civil exigen un cambio estructural en el modelo de producción y consumo de alimentos<sup>39</sup>.

### Ollas populares

La replicación de ollas populares fue una acción que nació en plena pandemia, llevada adelante en todo el país por mujeres de barrios vulnerables en Asunción y otras ciudades grandes. En el informe anterior<sup>40</sup> se mencionaba que:

Fueron también mujeres las que lideraron la conformación de una Red Nacional por el Derecho a la Alimentación, y la iniciativa legislativa que culminó con la sanción de la Ley N.º 6603/2020 «de apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19». Consiguieron que la ley se promulgara el 14 de septiembre y, a la fecha de cierre del presente informe, demandan su reglamentación y efectiva implementación.

La Red Nacional está conformada por más de 100 ollas de los bañados Sur, Tacumbú, Chacarita, Norte y Zeballos Cué, y de las ciudades de Mariano R. Alonso, Luque, Itá, Itauguá, San Antonio, Ñemby y Limpio. Hasta la fecha, la ley de apoyo a ollas populares sigue sin tener un presupuesto asignado y, por ende, continúa sin ser implementada.

En septiembre del 2021, esta red instaló una carpa de la resistencia en la plaza Juan E. O'Leary exigiendo el veto parcial del proyecto de Ley N.º 6809/2021<sup>41</sup> y la asignación de un presupuesto a la Ley N.º 6603/2020<sup>42</sup>. Una persona

39 *Ibidem* 33.

40 Franceschelli y Lovera, «De mal en peor», 210.

41 Ley N.º 6809, del 8 de septiembre de 2021, «Que establece medidas transitorias de consolidación económica y contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9663/LEY%206809.pdf>

42 Ley N.º 6603, del 14 de septiembre de 2020, «De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9365/LEY%206603.pdf>

representante de la red afirmó que el Gobierno atenta contra el derecho a la alimentación de unas 7.000 familias, un total de 20.000 personas que acceden al menos a una comida diaria, al dejarles sin presupuesto para seguir realizando las ollas populares<sup>43</sup>.

La respuesta del Gobierno fue clara y llegó a finales de septiembre<sup>44</sup>, cuando el presidente Mario Abdo emitió la reglamentación de la Ley N.º 6809/2021, por medio del Decreto N.º 5996<sup>45</sup>, y aceptó modificaciones que dejan sin financiamiento a las ollas populares, cambiando la única vía de asistencia a las ollas en ese entonces, por «entrega de kits alimentarios».

La candidata a la intendencia Johana Ortega, en el marco de las elecciones municipales de octubre de 2021, realizó un pedido de información pública a la Municipalidad de Asunción sobre el presupuesto asignado al rubro 832 destinado a emergencias, con tanta repercusión por sobrefacturaciones de saturómetros y detergentes «de oro»<sup>46</sup>. A raíz de esto, el ente municipal publicó en su página *web* rendiciones de cuentas con presupuestos varios, incluyendo la «adquisición de kits de alimentos para comedores de las zonas vulnerables de los bañados en periodos de pandemia COVID-19» en los meses de marzo, junio, julio y noviembre del 2020, con las empresas y los montos adjudicados globales<sup>47</sup> (tabla 4). Sin embargo, no había información sobre cómo se gastaron los montos adjudicados y en concepto de qué. En los documentos disponibles tampoco se especifica a qué barrios de Asunción se hizo la entrega de los supuestos kits de alimentos para hacer frente a la pandemia.

43 «Red de Ollas Populares instala carpa de la resistencia», *Última Hora*, 1 de septiembre de 2021, acceso el 2 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/red-ollas-populares-instala-carpa-la-resistencia-n2959127.html>

44 «Poder Ejecutivo corta financiamiento a las ollas populares», *ABC Color*, 21 de septiembre de 2021, acceso el 2 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/09/21/ejecutivo-corta-financiamiento-a-las-ollas-populares/>

45 Decreto N.º 5996, del 20 de septiembre de 2021, «Por el cual se reglamentan artículos de la Ley N.º 6809/2021 "que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 2 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9663/Decreto%205996%20Ley%206809.pdf>

46 «Saltan dudas y cuestionamientos por llamativos gastos de Nenecho», *Última Hora*, 6 de octubre de 2021, acceso el 8 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/saltan-dudas-y-cuestionamientos-llamativos-gastos-nenecho-n2964963.html>. El pedido de información se realizó por mesa de entrada y no así por el portal de pedido de información pública.

47 Dirección General de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (DGRRD), *Rendición de cuentas 2020*, <https://www.asuncion.gov.py/rendicion-de-cuentas-2020-dgrrd>

**Tabla 4. Adjudicaciones sobre adquisición de kits de alimentos para comedores de las zonas vulnerables de los bañados en periodos de pandemia COVID-19. Municipalidad de Asunción**

N.º DE LLAMADO	FECHA ADJUDICACIÓN	EMPRESAS ADJUDICADAS	MONTO ADJUDICADO (GS.)
10	16/03/2020	Don Manuel de Manuel Román	599.582.000
		Comercial Ramírez y Compañía S.A.	359.819.000
		San Benito Ind. y Com. Rep. S.A.	239.763.000
15	15/06/2020	Grupo Orca S.A.	349.980.000
		La Comercial Asuncena S.R.L.	209.760.000
		Crímex S.A.	139.840.000
17	29/07/2020	Grupo Orca S.A.	400.015.000
		La Comercial Asuncena S.R.L.	239.855.000
		Crímex S.A.	159.775.000
21	02/12/2020	Grupo Orca S.A.	749.838.600
		Cova de Juan Rodríguez	449.992.800
		La Comercial Asuncena S.R.L.	299.845.800

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres de la Municipalidad de Asunción<sup>48</sup>.

## CONCLUSIONES

Durante el periodo observado, la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas no muestra avances en la materia ni esperanzas para el futuro. El papel del Gobierno está más que claro: se satisfacen necesidades de grandes empresarios de forma aleatoria y existe un abandono total a las necesidades de la población y, sobre todo, de colectivos vulnerables de la agricultura familiar campesina y comunidades indígenas víctimas del modelo económico y productivo que destruye y contamina el país.

48 *Ibidem* 47.

## RECOMENDACIONES

- Evaluar políticas y herramientas legales que defiendan y fortalezcan a la agricultura familiar campesina y la indígena, así como su efectiva implementación, no viéndolo como un negocio rentable, sino atendiendo sus necesidades y resaltando su importancia en la soberanía alimentaria del pueblo.
- Reglamentar la Ley N.º 3742/2004 «De control de productos fitosanitarios de uso agrícola», que establece el régimen legal de registro y control de todo producto fitosanitario de uso agrícola a partir del ingreso de estos al territorio nacional. Además, contempla medidas de compensación a comunidades afectadas y sistemas de monitoreo de casos de violación de la ley.
- Tomar en cuenta las recomendaciones de la Relatora Especial para el derecho a la alimentación<sup>49</sup>, entre ellas:
  - **106. b.** Elaborar y adoptar una ley marco nacional de derecho a la alimentación basada en derechos humanos y con puntos de referencia y planes de ejecución eficaces para cada región. El marco presupuestario debería incluir también las medidas presupuestarias y fiscales necesarias, sostenibilidad a largo plazo, autoridades y organismos responsables de la aplicación y la adecuada supervisión y rendición de cuentas de los mecanismos establecidos y la participación plena y activa de todos los actores interesados, incluidos los más vulnerables al hambre.
  - **106. d.** Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya, en particular, la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas y sistemas de monitoreo para su implementación.
  - **106. f.** Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberían ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos.

Por ser recomendaciones vigentes, se reiteran las del informe del año anterior.

---

49 *Ibidem* 18.

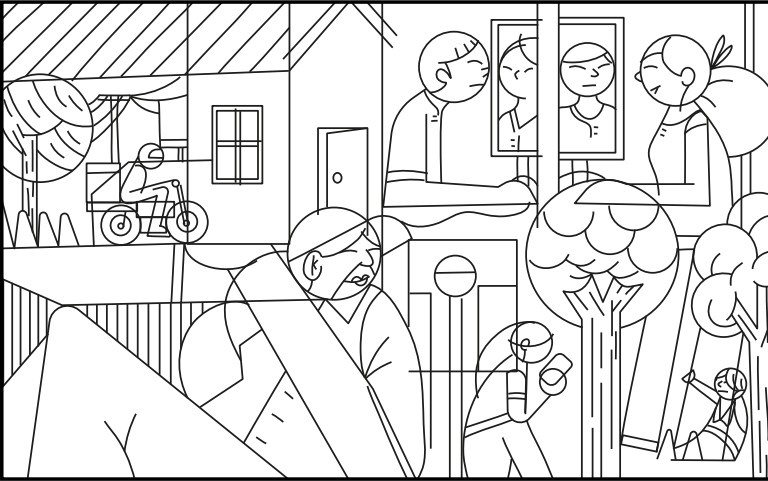
- Reglamentar e implementar la Ley N.º 6603/2020 «De apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República del Paraguay durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19». Crear comités departamentales y municipales de combate al hambre y fomento de la producción de alimentos, con participación de los consejos de Salud, Codenis, oficinas de asuntos sociales y organizaciones de la sociedad civil en territorio, para articular una respuesta inmediata a las familias con hambre.
- Establecer una política de control de precios de la canasta básica alimentaria, si es necesario subsidiarlos.
- Avanzar en la implementación de la reforma agraria contemplada en la Constitución Nacional. Suspender inmediatamente todos los procesos judiciales en los que se litiga titularidad de tierras, así como procesos de desalojo, que impiden el derecho a la tierra y el territorio a pequeños agricultores familiares y comunidades indígenas, como está garantizado en la Constitución Nacional y el Estatuto Agrario, entre otras normas.





DERECHOS LINGÜÍSTICOS

# EL DOLOR LINGÜÍSTICO PARAGUAYO



Los avances en las políticas lingüísticas en Paraguay han sido escasos y reducidos en buenas intenciones. La Secretaría de Políticas Lingüísticas, institución encargada de su aplicación, ha sufrido recortes tras recortes en sus diez años de vida, y en este momento está en riesgo de extinción. El guaraní paraguayo, lengua oficial del país, sigue relegado de la administración y su uso escasamente normalizado. Las lenguas indígenas están en la misma situación. Paraguay sufre un lacerante dolor lingüístico, que solo podrá ser mitigado y curado con una planificación lingüística sostenida y decidida, que sea resultado del compromiso firme del Estado y el empoderamiento de las personas hablantes.

**Palabras claves:** *derechos lingüísticos, política y planificación lingüísticas, Secretaría de Políticas Lingüísticas, Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas.*

**Miguel Ángel Verón**

FUNDACIÓN YVY MARĀE'Y

Los derechos lingüísticos son derechos humanos que repercuten en las preferencias lingüísticas o en el uso que hagan de los idiomas las autoridades estatales, las personas y otras entidades<sup>1</sup>. En este artículo se abordará la situación de estos derechos en el país desde noviembre de 2020 a octubre de 2021. Se señalará el nivel de cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales, especialmente la Ley N.º 4251/2010 de Lenguas, que garantiza estos derechos para todos los ciudadanos, sin ningún distingo. Se analizará el nivel de normalización del uso de la lengua guaraní junto al castellano, como lengua oficial en los tres poderes del Estado; el cuidado de las lenguas y culturas indígenas, en este año tan importante, porque es una antesala al Decenio Internacional de estas lenguas, que se iniciará en 2022 y se extenderá hasta 2032; se tratará, también, la situación de la lengua de señas. Se describirá brevemente la forma en que las élites se resisten a la democratización lingüística en el país, así como ponen tenaz resistencia a la profundización de la democracia en otros campos. Asimismo, se pondrá de manifiesto la bajísima inversión pública para el cuidado de las lenguas, expresada en el paupérrimo presupuesto de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), que está completamente imposibilitada de concretar sus objetivos misionales por falta de recursos financieros. Por último, se presentarán las recomendaciones al Estado paraguayo.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El Paraguay es un país con matriz de desigualdad e injusticia social de larga data. Una minoría privilegiada monopoliza las tierras, los medios de producción, las comunicaciones, los recursos del Estado, además de los usos lingüísticos y las propias palabras, a expensas de la gran mayoría de la población, discriminada y excluida de los bienes naturales de la nación —así como de los medios de producción y de los servicios del Estado—, y amordazada porque se le niega el derecho de usar su lengua y ejercer su palabra. Esta situación de injusticia y exclusión repercute en el uso de las lenguas; entre las oficiales, el castellano es la asumida por el Estado y las élites como propia, usada en todos los ámbitos de interacción social, en forma oral y escrita; el guaraní, hablado por la población mayoritaria, en cambio, sigue segregado y a sus hablantes se les niega el derecho a expresarse y a participar en la vida política y social.

La situación de las lenguas habladas en el Paraguay está lejos de ser equilibrada y equitativa. No solo las lenguas —lo que en abstracto no tendría tanta importancia— sino los hablantes de una u otra lengua son discriminados por el hecho de hablar una lengua y relegados de la participación plena de la comunicación de mensajes y de bienes económicos, lo cual constituye de por sí

1 Guía de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías.

una privación de derechos humanos universales. Hablar una lengua no puede ni debe en ningún caso ser objeto de discriminación<sup>2</sup>.

En Paraguay, en general, contamos con suficientes normativas, muchas de ellas muy progresistas. En cuanto a las lenguas, se puede afirmar lo mismo. La Ley de Lenguas convierte al país en una vanguardia y le permite ser emulado en normativas lingüísticas. Las políticas lingüísticas establecidas por medio de esta normativa son cristalinamente claras: equiparar el uso de las dos lenguas oficiales —el guaraní y el castellano— en todos los ámbitos de interacción social; disponer medidas adecuadas para promover y garantizar el uso de las otras lenguas indígenas y asegurar el respeto de la lengua de señas. Ella también creó la estructura organizativa necesaria para la concreción de esas políticas.

Las normativas deben ser expresadas en planes, proyectos y acciones gubernamentales para garantizar y restituir derechos; de lo contrario, quedan en puras declaraciones. Las élites paraguayas que controlan el Estado no tienen la más mínima voluntad para la democratización en general y de la lingüística en particular. Ellas la resisten; ponen barreras para que las ciudadanas y los ciudadanos excluidos por décadas por la lengua que usan tengan voz, y se conviertan en actores de su propia historia y destino. Los opresores tienen miedo de que los oprimidos se quiten las mordazas, se expresen y digan sus propias palabras en su propia lengua, porque así podrían romper esas relaciones de opresión e injusticia. Este es un tema poco abordado y debatido, pero se debe entender que, en Paraguay, sin la libertad de la palabra, no habrá democracia política, ni económica ni social. Uno de los desafíos históricos de la clase política paraguaya y la sociedad toda sigue siendo la democratización lingüística.

## **LA PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA ES UNA PLANIFICACIÓN SOCIAL**

La garantía o negación de los derechos lingüísticos son decisiones políticas; por eso se habla de políticas lingüísticas. Estas no escapan a las decisiones y acciones estatales que se dan en otros ámbitos, aparentemente sin conexión con ellas. La planificación de la normalización de las lenguas es una planificación social. Por ello, según Cooper<sup>3</sup>, generalmente responde a objetivos no lingüísticos, como la protección del consumidor, el intercambio científico, la integración nacional, el control político, el desarrollo económico, la creación de nuevas élites o el mantenimiento de las existentes, etc.

2 Bartomeu Melià, *Pasado, presente y futuro de la lengua guaraní* (Asunción: Imprenta Salesiana, 2010), 237-238.

3 Robert Cooper, *La planificación lingüística y el cambio social*, traducción de José María Perazzo (Madrid: Cambridge University Press, 1997), 47.

No se puede planificar, por ejemplo, la normalización del uso del guaraní paraguayo sin encarar transformaciones sociales en otras áreas que afectan negativamente a sus hablantes. Para garantizarles el derecho a vivir en su lengua, se les debe garantizar el derecho a la tierra, el derecho a ser alfabetizados en su lengua; se debe promover la agricultura familiar actualmente tan abandonada, base fundamental del mantenimiento de esta lengua. Aparentemente, estas políticas no están incluidas en las agendas del actual gobierno. Las barreras para la normalización de la lengua guaraní no son tanto lingüísticas, sino económicas, sociales y políticas.

Lo mismo ocurre con las lenguas indígenas. Desde el punto de vista de la planificación, es imposible encarar planes y proyectos para la defensa, la revitalización y la promoción de estas lenguas sin garantizarles a sus hablantes otros derechos. Para los pueblos indígenas, especialmente los guaraní, *teko'ÿre ndaipóri ñe'ẽ, tekoha'ÿre ndaipóri teko, ha yvy'ÿre ndaipóri tekoha*<sup>4</sup>. Las dificultades para la normalización del uso de la lengua guaraní como lengua oficial junto al castellano, para la defensa de las lenguas indígenas y para la promoción de la diversidad lingüística paraguaya, son de naturaleza extralingüística que serán superadas con políticas públicas.

El estudio y aprobación de la ley que modifica el artículo 142 del Código Penal, estudiada y sancionada con una celeridad inusitada, y promulgada este año por el Ejecutivo el día siguiente después de la sanción del Parlamento Nacional<sup>5</sup>, tiene mucha relación con las decisiones públicas desplegadas en el campo de las lenguas. Las élites mezquinas que gobiernan el país aplicarán esa ley para defender sus latifundios, muchos de ellos de origen dudoso. Los que serían penados por hasta 10 años de cárcel por luchar por un pedazo de tierra serán los sintierras, sintechos que, casi con certeza, son los mismos deslenguados y amordazados por décadas, hablantes de la lengua propia y mayoritaria del país: el guaraní, como asimismo los pueblos indígenas, que tienen también sus idiomas propios. Los sectores que impulsaron la mencionada ley son los mismos que impiden la democratización lingüística y otras formas de democratización, de garantía de los derechos humanos y la inclusión social.

## **DIEZ AÑOS DE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS**

Tanto la Ley de Lenguas como la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) han sido instituidas durante el corto periodo de alternancia con el gobierno de Fernando Lugo, que fue abruptamente interrumpido en junio de 2012. Los docentes, promotores y difusores de la lengua guaraní, con el apoyo de

4 Sin la conservación de la cultura, es imposible conservar la lengua; sin territorio, no se puede conservar la cultura; sin tierras, no se pueden construir territorios.

5 Para más detalle sobre esta ley, ver el artículo de Reforma agraria y derechos campesinos del presente informe.

algunas autoridades y referentes de los sectores culturales, han podido instalar la necesidad de ambas. En realidad, el logro de esta institución ha sido una de las conquistas culturales más importantes de las últimas décadas, ya que se abrió un panorama promitente para profundizar la democracia, la inclusión y la garantía de los derechos lingüísticos. El 2011, año del Bicentenario de la Independencia Nacional y en el que se puso en funcionamiento esta cartera, fue el año de la lengua guaraní y la igualdad de género. En todos los actos, en el marco de la conmemoración de los 200 años de la Independencia, se pusieron en práctica estas formas de igualdad, al contar con dos locutores, una mujer y un varón, un(a) hablando en guaraní y otro(a) en castellano. Estas prácticas de igualdad no tienen parangón en la historia paraguaya y han sido abandonadas muy pronto.

En su segundo año de vida (2012), el presupuesto de la SPL había ascendido a 8 mil millones de guaraníes, suma bajísima para ella, pero aceptable por ser una cartera nueva, y porque ese monto iría creciendo anualmente. Apenas reconquistaron el poder político los dos partidos tradicionales<sup>6</sup>, empezaron a atacar esta institución, recortando su presupuesto. Este, contrariamente a lo que se esperaba, fue reduciéndose año tras año, y en el presente sufrió un nuevo recorte. Estas decisiones del Poder Ejecutivo y del Parlamento con relación al presupuesto de la SPL son signos elocuentes de lo que se sostiene en este escrito: la resistencia a la democratización lingüística.

Lamentablemente, las autoridades de la SPL no han convocado a las instituciones que impulsaron el logro de la Ley de Lenguas para unir fuerzas y lograr la incidencia y convencer al Ejecutivo y al Parlamento de la necesidad de fortalecer esta entidad, dotándola de presupuestos suficientes y recursos humanos cualificados para cumplir sus objetivos misionales. Autoridades de otras carteras han tomado esa decisión y han recuperado los presupuestos que se les han arrebatado en el 2012. Las fuerzas sinérgicas de varias instituciones que impulsaron la Ley de Lenguas se han diluido desde la creación de la SPL y la Academia de la Lengua Guaraní, han dejado la incidencia social y política, y en este momento están llamadas a defender estas conquistas y ser nuevamente actoras.

## **UN ANTES Y UN DESPUÉS DEL 22 DE JUNIO DE 2021**

El 22 de junio pasado ha sido un hito para el idioma guaraní. En esa fecha se cumplían los tres años de la aprobación de su alfabeto y su gramática oficiales por la Academia de la Lengua Guaraní (ALG).

<sup>6</sup> Los dos partidos tradicionales fundados después de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) son la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal (PL). Ambos partidos, casi sin interrupción, gobiernan el país desde fines del siglo XIX hasta el presente.

El 22 de junio de 2018, la ALG, cumpliendo el mandato de la Ley de Lenguas<sup>7</sup>, y tras varios años de trabajo, aprobó la Gramática de la Lengua Guaraní<sup>8</sup>, después de la aprobación de su alfabeto en noviembre de 2015<sup>9</sup>. Es importante dar a conocer además que, en noviembre de 2020, la Academia también aprobó el Diccionario de la Lengua<sup>10</sup>, dando un paso sustantivo en el cumplimiento de sus objetivos misionales, de manera que esta lengua cuente con los recursos ortográficos, gramaticales y léxicos para su uso en los diferentes ámbitos de interacción social.

Desde el 22 de junio, los tres poderes del Estado, las gobernaciones, los municipios y las instituciones públicas en general ya no tienen excusas para no aplicar las prescripciones de la Ley N.º 4251/2010. La ALG, institución privada de servicio público, desplegó todos sus esfuerzos para el desarrollo interno de la lengua guaraní (corpus), tratando de estandarizarla y modernizarla, para que pueda ser usada en la administración y en todas las funciones comunicativas. Empero, la dedicación y los esfuerzos de este cuerpo colegiado han recibido escaso acompañamiento de parte del Estado, porque nada ha cambiado desde junio hasta el momento del cierre de este informe. Documentos como cédula de identidad, pasaporte, leyes, decretos, ordenanzas municipales y las comunicaciones oficiales siguen emitiéndose exclusivamente en castellano, como ha ocurrido antes, desconociendo la Ley de Lenguas.

## EMPODERAMIENTO DE LOS HABLANTES

La defensa de los derechos como la promoción de la diversidad pueden ser vertebradas también desde abajo, es decir, desde la sociedad civil. En el caso paraguayo, esta iniciativa es imperativa por la inacción estatal. Las conquistas para la lengua guaraní, las otras lenguas indígenas y la lengua de señas se dieron en gran medida por propuesta y presiones de sus hablantes organizados. El empoderamiento de los hablantes de las distintas lenguas es fundamental para asegurar los derechos lingüísticos como la vitalidad de esas lenguas. En una sociedad democrática, con una sociedad civil activa y participativa, las propuestas desde abajo son muy necesarias.

7 «La implementación de las obligaciones derivadas de la presente ley que requieran una expresión escrita, solo serán exigibles una vez transcurridos tres años del establecimiento del alfabeto y la gramática oficial del idioma guaraní por parte de la Academia de la Lengua Guaraní».

8 «En tres años será exigible el uso escrito oficial del guaraní», *Secretaría de Políticas Lingüísticas*, 8 de agosto de 2018, acceso el 14 de octubre de 2021, <http://spl.gov.py/es/index.php/noticias/en-tres-anos-sera-exigible-el-uso-escrito-oficial-del-guarani>

9 «Academia de la Lengua Guaraní aprueba el alfabeto guaraní definitivo», *Agencia de Información Paraguaya - IP*, 6 de noviembre de 2015, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/academia-de-la-lengua-guarani-aprueba-el-alfabeto-guarani-definitivo/>

10 «Academia de la Lengua Guaraní aprobó primer diccionario», *Secretaría de Políticas Lingüísticas*, 11 de mayo de 2020, acceso el 14 de octubre de 2021, <http://www.spl.gov.py/es/index.php/noticias/academia-de-la-lengua-guarani-aprobo-primer-diccionario>

En Paraguay existen importantes experiencias de este tipo. En 2005 se había conformado el Ñanduti Guaraní Ñe'ë Ñemombareterã - Red de Normalización de la Lengua Guaraní, a instancia de la Fundación Yvy Marãe'ỹ. Esta red, que nucleó a más de 30 instituciones y organizaciones, ha logrado importantes objetivos, como los cursos de lengua guaraní en la función pública en el 2009<sup>11</sup>, el uso oficial de la lengua guaraní en el año del Bicentenario, como también el logro de la Ley de Lenguas, junto con otras plataformas, como el Taller de la Sociedad Civil. Cuando se conformó la SPL, esta red fue desintegrada.

En enero del presente año se ha reorganizado esta red y nació Guaraní Ñe'ë Angirũ Ñanduti - Red de Amigos(as) de la Lengua Guaraní<sup>12</sup>, por iniciativa de Yvy Marãe'ỹ y otras entidades. Esta red tiene como objetivo:

*Oñembojoaju temimoĩmby ha tapicha oĩyva Estado-pe omba'apo hağua oñondive guarani ñe'ë ha ñe'eheta rehe ko tetãme, tove tetãyguakuera ta'ijaguara ha toiporu guarani ñe'ë ayvu ha kuatiãpe, ha tojejopy Estado-pe omoañetëvo maymavëpe iderëcho oikovévo iñe'ëme ha opa mba'e omandáva ichupe Léi 4251/10 Ñe'ënguera rehegua<sup>13</sup>.*

Las organizaciones e instituciones de la sociedad civil que defienden y promueven la diversidad lingüística en el país deben asumir mayores protagonismos y no esperar solamente del Estado. Está claro que, con su actual presupuesto, la SPL no podrá cumplir los objetivos misionales; si no existen transformaciones políticas profundas, esta institución se convertirá en legitimadora de la asimetría histórica de las dos lenguas oficiales, y del mantenimiento del *establishment*. La mencionada red ha nacido con el propósito de elaborar y desarrollar planes y proyectos desde la sociedad civil, e integrar a una mayor cantidad de instituciones e individualidades, y convertirse más adelante en una plataforma de la sociedad civil reconocida por el resto de la sociedad y el Estado por sus trabajos a favor de la defensa, normalización y difusión de la lengua guaraní y de la diversidad cultural y lingüística.

También tiene como objetivo comprometer a más aliados. Las organizaciones de derechos humanos y las de la sociedad civil, cuyos miembros mayoritariamente hablan el guaraní, deberían coadyuvar en esta causa, impulsando en su interior el uso equitativo de las dos lenguas oficiales, de manera a que haya mayor empoderamiento de los hablantes.

11 Miguel Ángel Verón, *Guaraní Comunicativo en la Función Pública* (Asunción: Secretaría de la Función Pública, 2009). Disponible para descarga desde <https://qdoc.tips/guarani-comunicativo-en-la-funcion-publica-secretaria-de-la-funcion-publica-presidencia-de-la-republica-del-paraguay-portalguarani-pdf-free.html>

12 «Piden cédulas, pasaportes y cartelerías bilingües (castellano-guaraní)», *SanLorenzoPy*, 6 de febrero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.sanlorenzopy.com/62248/piden-cedulas-pasaportes-y-cartelerias-bilingues-castellano-guarani/>

13 Integrar a instituciones e individualidades de la sociedad civil, a fin de trabajar en forma sinérgica por la lengua guaraní y la diversidad lingüística en el país, de manera a que los hablantes sientan orgullo hacia el guaraní y lo empleen en forman oral y escrita, e incidan en el Estado para que les garantice el derecho a vivir en ella, y garantice el cumplimiento de las prescripciones de la Ley N.º 4251/2010 de Lenguas. La traducción es del autor del artículo.

## AVANCES Y RETROCESOS

### Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030

Este 2021 es un año muy importante para la política y planificación lingüísticas, ya que es la antesala al Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas. Entre los avances estatales se encuentra la aprobación del Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030, después de cinco años de trabajos conjuntos entre los pueblos indígenas y el Estado. Este documento, aprobado por Decreto N.º 5897 del Poder Ejecutivo<sup>14</sup>, contempla una amplia perspectiva jurídica, cultural, política y social, que marca las líneas para el cumplimiento pleno de los derechos y las garantías previstos en la Constitución de la República<sup>15</sup>.

En el área estratégica 1, «Fortalecimiento de las formas de ser indígena y de sus cosmovisiones», el plan establece como línea de trabajo el cuidado de las lenguas y traza como objetivo general: «Revitalizar y fortalecer el uso de todas las lenguas indígenas»; y, como objetivos específicos: a) Promover la revitalización y uso de todas las lenguas; b) Garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en el ámbito educativo. Como medidas centrales, traza las siguientes: a) Implementación de estrategias para la preservación, revitalización y promoción de las lenguas indígenas, dando cumplimiento a la Ley N.º 4251/2010 de Lenguas; b) Priorización de las acciones de preservación y revitalización de las lenguas indígenas en peligro de extinción; c) Inclusión de los sabios y las sabias, y de los y las docentes hablantes de la lengua de cada pueblo, en los programas orientados a garantizar la supervivencia y funcionalidad de las lenguas indígenas; d) Inclusión de cartelerías informativas en lengua indígena en los departamentos y municipios donde habitan pueblos indígenas; y e) Reconocimiento y respeto de las lenguas indígenas dentro del currículo escolar, y promoción de su práctica en las escuelas indígenas, según lo establecido en la Ley N.º 3231/2007 «Que crea la Dirección General de Educación Escolar».

Desde este informe se abrigan esperanzas de que este plan pueda ayudar a superar el estado de abandono y exclusión en que viven los pueblos indígenas en este país. En una publicación periodística del 7 de julio del presente año<sup>16</sup>, se denunciaba el abandono estatal, mostrando en qué condiciones iban los niños y las niñas indígenas a las escuelas en Caazapá.

14 «Por Decreto N.º 5897 el Ejecutivo aprueba el Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030», Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), acceso el 15 de octubre de 2021, <https://fapi.org.py/por-decreto-5-897-el-ejecutivo-aprueba-el-plan-nacional-de-pueblos-indigenas-2020-2030/>

15 «Plan Nacional de Pueblos Indígenas fue presentado al Ejecutivo», *Cabinete Social de la Presidencia de la República*, 20 de abril de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/1015-plan-nacional-de-pueblos-indigenas-fue-presentado-al-ejecutivo.html#YWVYi9rMl2w>

16 «Abandono estatal: Así van niños indígenas a la escuela en Caazapá», *Última Hora*, 7 de julio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/abandono-estatal-asi-van-ninos-indigenas-la-escuela-caazapa-n2949864.html>



La fuente afirmaba que pobladores de la comunidad indígena San Isidro de este departamento clamaban por la construcción de un puente para que estudiantes y docentes puedan trasladarse diariamente a las escuelas. Igualmente, ponía de manifiesto que educandos y educadores todos los días deben cruzar las frías aguas del arroyo Guasu para asistir a clases. Como se viene sosteniendo en este escrito, y en informes de años anteriores, para garantizar los derechos lingüísticos es condición necesaria la garantía de otros derechos.

### **Las dos lenguas oficiales**

En cuanto a las garantías de uso equitativo de las lenguas oficiales, no existen avances con respecto al 2020. Desde el Ejecutivo, la Secretaría de Políticas Lingüísticas sigue prodigando esfuerzos para impulsar el uso del guaraní en la administración, por medio de las unidades lingüísticas especializadas en el Poder Ejecutivo, creadas por el Decreto N.º 6797/2017. Limitaciones presupuestarias y la escasa cantidad de técnicos constituyen las barreras para el fortalecimiento de estas unidades y el logro de los objetivos misionales. En los otros poderes del Estado tampoco existen avances con respecto al informe anterior. Los programas desarrollados para equiparar el uso del guaraní al del castellano son muy importantes, como se ha afirmado en otros años, pero son totalmente insuficientes para superar ideologías y prácticas lingüísticas y normalizar el uso de la lengua guaraní.

### **La ley sobre lengua de señas sigue sin reglamentación**

Con respecto a la lengua de señas, tampoco se han dado avances sustantivos en el presente periodo. El año pasado fue aprobada la Ley N.º 6530/2020<sup>17</sup> «Que otorga reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)». Según directivos de la organización Lengua de Señas Py, esta normativa no se está poniendo en vigencia por falta de una reglamentación.

En el país existe un interés creciente hacia el aprendizaje y dominio de esta lengua. Carreras y cursos en niveles para su aprendizaje han sido creados en los últimos años, y gozan de mucha aceptación y demanda. En el Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ se cuenta con centenares de personas que se forman a través de cursos y talleres de capacitación en esta lengua, y el próximo año se contará con una Tecnicatura Superior en Traducción e Interpretación de Lengua de Señas Paraguaya a castellano/guaraní.

17 Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), Ley N.º 6530, [http://www.spl.gov.py/es/application/files/2815/9016/7382/LEY\\_N\\_1\\_6530.pdf](http://www.spl.gov.py/es/application/files/2815/9016/7382/LEY_N_1_6530.pdf)

## LA SPL CON CADA VEZ MENOS RECURSOS

El grave retroceso que se ha tenido en este periodo en cuanto a las políticas lingüísticas fue el nuevo recorte del presupuesto de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, reducido a Gs. 3.570.723.239<sup>18</sup>. Como se viene denunciando todos los años, el presupuesto de esta entidad, antes que aumentar, viene sufriendo reiterados recortes, lo cual hace suponer que la intención del Gobierno es reducirla a la nada para frenar el proceso de democratización lingüística. La suma de ocho mil millones de guaraníes del segundo año de vida institucional fue reducida a menos de la mitad en nueve años. La SPL es la cartera con menos presupuesto, lejos, dentro del Poder Ejecutivo. Los reiterados recortes sufridos son actos de desaire para la diversidad lingüística y representan la nula intención de normalizar la lengua guaraní y fortalecer el cuidado de las otras lenguas. Las políticas lingüísticas paraguayas son, claramente, las del mantenimiento del *statu quo*; es decir, impedir a la SPL el cumplimiento de sus objetivos misionales, como la elaboración de planes de normalización de las dos lenguas oficiales y de las demás lenguas, que hasta ahora no ha podido elaborar y poner en ejecución. En ausencia de un Plan Nacional de Lenguas y otros planes específicos, se seguirá improvisando desde el Estado y legitimando la situación diglósica entre las dos lenguas oficiales.

## IMPULSO AL DECENIO INTERNACIONAL DE LAS LENGUAS INDÍGENAS

El próximo año inicia el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (2022-2032). El 18 de diciembre de 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas había adoptado una resolución por la cual proclamaba el periodo 2022-2032 como Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas, que tiene como principal eje de ruta estratégica el empoderamiento de los hablantes de esas lenguas. Desde el Estado paraguayo se está trabajando la elaboración de un plan de acción para encarar este Decenio<sup>19</sup>. Es muy alentador este tipo de acciones. Lamentablemente, no fue posible recoger mayores informaciones para este informe, por que no se encuentran en línea.

Este Decenio es muy importante para Paraguay y la humanidad. El 50% de las aproximadamente seis mil quinientas lenguas habladas en el mundo son idiomas propios de los pueblos indígenas, y casi todas ellas están en peligro de extinción. Esas lenguas necesitan de cuidados; su vitalidad presente y futura depende del empoderamiento de sus hablantes y el apoyo decidido de

18 Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), Ley N.º 6672, [http://www.spl.gov.py/es/application/files/5016/3171/8712/Presupuesto\\_2021.pdf](http://www.spl.gov.py/es/application/files/5016/3171/8712/Presupuesto_2021.pdf)

19 «Trabajan plan de acción del Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas», Agencia de Información Paraguaya - IP, 26 de mayo de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/trabajan-plan-de-accion-del-decenio-internacional-de-las-lenguas-indigenas/>

los Estados y la adhesión de la sociedad. Como país, se deben aprovechar estos diez años de reflexión y acción para cuidar no solo las lenguas indígenas, sino para construir una sociedad más intercultural, que supere resabios del racismo y colonialismo exacerbados que aún persisten en la sociedad. Estos años deben servir a la sociedad paraguaya para pensar y construir relaciones más horizontales, respetuosas e incluyentes, como plantean las culturas indígenas.

Los pueblos indígenas están decididos a defender y mantener sus lenguas y sus culturas; para ello, no necesitan de asistencia ni de caridad, sino del respeto de parte del Estado y la sociedad paraguaya. Para asegurar la vitalidad de las lenguas indígenas, los pueblos indígenas deben tener garantizados sus tierras y territorios, frenando invasiones de potentados terratenientes. Así también, se deben crear condiciones para que ellos mantengan sus culturas y sus religiones, poniendo barreras a campañas de evangelización cristiana, la mayoría bajo la racionalidad del fundamentalismo religioso, que avasallan y destruyen culturas y religiones en varios rincones del mundo. Las culturas, religiones y relaciones comunitarias son las mejores formas de usar las lenguas y mantenerlas vivas.

La puesta en marcha del Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030, con el acompañamiento decidido del Estado y el empoderamiento de los pueblos indígenas, será una manera acertada y responsable de encarar el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas en el país. Si existe voluntad firme y resuelta de las autoridades, y una alta sensibilización y concurso de la sociedad, es posible normalizar el uso de las dos lenguas oficiales del país, mantener las 19 lenguas indígenas, la lengua de señas paraguaya, y otras lenguas habladas en el país. Las ciencias lingüísticas modernas tienen herramientas muy avanzadas para estos proyectos. La planificación lingüística es esa herramienta.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

Diversos casos de violación de los derechos lingüísticos son cometidos en el país; pero los dolores devenidos de la violencia lingüística generalmente son acallados. En las escuelas, a miles de niños y niñas guaranihablantes se les sigue denegando el derecho a ser alfabetizados en su idioma y se les impone el aprendizaje compulsivo del castellano, en contravención al artículo 77 de la Constitución de la República. Miles de personas son maltratadas o atendidas con negligencia en el sistema de salud por no saber hablar castellano; a los ciudadanos y las ciudadanas monolingües guaraní, cerca del 20% de la población, se les deniega el derecho a la información y participación porque muchos servidores públicos no entienden (o dicen no entender) la lengua

de uso mayoritario del país; por otra parte, en las comunicaciones oficiales prácticamente no se emplea esta lengua. Los pueblos indígenas también sufren ese tipo de segregación.

Uno de estos casos, que salió a la luz este año gracias a una denuncia familiar, es el de una niña que habría sido víctima de abuso sexual y que no pudo declarar por falta de sicólogos que entendieran el guaraní<sup>20</sup>. Según la prensa, el hecho habría ocurrido a mediados del año en la localidad de General Artigas, Itapuá. Este tipo de hechos es lamentable, porque afecta a una menor campesina, generalmente sin garantías de parte del Estado. Según la nota periodística mencionada, el caso no ha avanzado porque el Ministerio Público no cuenta con sicólogos que hablen guaraní para desarrollar la cámara Gesell.

Es inconcebible que el Estado paraguayo no tenga servidores bilingües castellano-guaraní a casi 30 años de la oficialización de la lengua guaraní y más de 10 años de la promulgación de la Ley de Lenguas. Las personas que desempeñan o desean desempeñar cargos públicos deben, ineluctablemente, contar con habilidades comunicativas en ambas lenguas oficiales. Por otra parte, ante casos de esta naturaleza, es necesario preguntarse qué tipo de profesionales están formando las instituciones educativas. Es incomprensible que ciudadanos y ciudadanas formados en un sistema de educación bilingüe castellano-guaraní desde la escuela hasta la universidad no puedan comunicarse en ambas lenguas. El modelo de educación bilingüe implementado en el país debe ser revisado y reformulado urgentemente, como se ha solicitado en varios informes de años anteriores. Así como está diseñada, la educación bilingüe paraguaya es guaranicida, y no se avizoran acciones correctivas. Desafortunadamente, el proyecto de Transformación Educativa que está impulsando el Ministerio de Educación y Ciencias no plantea en ningún eje la educación bilingüe ni de la lengua guaraní; el proyecto es, ideológicamente, monolingüista y castellanizante.

## CONCLUSIONES

En Paraguay se han dado avances importantes en las políticas lingüísticas. Las distintas normativas lingüísticas nacionales aprobadas y las internacionales asumidas por el Estado paraguayo son herramientas muy valiosas para la garantía de los derechos de mantener y vivir en la lengua propia. Lo preocupante es que esas legislaciones no sean ni escasamente concretadas en planes de normalización, revitalización, cultivo y promoción de la diversidad lingüística del país. Como se reclama todos los años, la Secretaría de Políticas Lingüísticas no puede seguir sin Plan Nacional de Lenguas y planes

20 «Niña víctima de abuso sexual no declara por falta de sicólogos que entiendan el guaraní», *Última Hora*, 20 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/nina-victima-abuso-sexual-no-declara-falta-sicologos-que-entiendan-el-guarani-n2919368.html>

específicos según necesidades, especialmente para normalización del uso de la lengua guaraní junto al castellano en la administración y en otros ámbitos de interacción social. La lengua más afectada por la improvisación y la ausencia de acciones sistemáticas y sostenidas por falta de una planificación sería el guaraní paraguayo.

El castellano, una de las lenguas más habladas del mundo, no necesita en Paraguay de planificación alguna, dado que está creciendo a un ritmo vertiginoso gracias a su indiscutible prestigio a nivel local e internacional, y en unas décadas casi la totalidad de la población paraguaya lo hablará, hecho que no está mal, porque su conocimiento y uso son necesarios en este país. En las últimas décadas, esta lengua ha llegado a todos los rincones del territorio como nunca antes: a través de los medios de comunicación, las escuelas, las comunicaciones oficiales, las señalizaciones de las rutas, las nuevas herramientas tecnológicas y otros medios disponibles hoy. Su aprendizaje y uso están en manos de todos. Décadas atrás, en Paraguay se afirmaba que el guaraní se aprendía en la calle; hoy en día, la lengua que se aprende más en las calles y en todos los ámbitos es el castellano, y ya no el guaraní. Basta realizar un viaje de Asunción a Ciudad del Este o Encarnación para ver qué lengua se lee en los carteles y señalización vial.

En las condiciones actuales, es el futuro de la lengua guaraní el que es incierto. En Paraguay no se ha superado la ideología unilingüista vertebrada por décadas y siglos, que apunta al monolingüismo castellano —o al bilingüismo castellano y otra lengua internacional— y a la eliminación de las otras lenguas habladas en el país, especialmente las de comunidades indígenas. La oficialización de la lengua guaraní no ha sido suficiente para desestigmatizarla, para que la sociedad superara racionalidades y creencias científicas y erróneas como que «el guaraní entorpece al castellano», o «para salir de la pobreza hay que dejar de hablar el guaraní». El dolor lingüístico paraguayo, hasta ahora sangrante y nunca reconocido por el Estado y la sociedad, está mellando profundamente en los hablantes de esta lengua. En el país se debe reconocer este dolor, tratarlo con las herramientas clínico-lingüísticas existentes para curarlo. La mayoría de las personas adultas que han sufrido discriminaciones y maltratos dentro y fuera del país por hablar solo el guaraní y no poseer dominio del castellano están dejando de pasar a sus hijos e hijas la lengua de sus padres porque creen —se les ha hecho creer— que por causa de su lengua han sufrido y han sido privados de movibilidades sociales<sup>21</sup>. Las instituciones oficiales y las academias deben ayudar a realizar investigacio-

21 Unos meses atrás, el autor de este artículo tuvo una experiencia ilustrativa sobre este caso con una persona de 55 años que vivió mucho tiempo en Argentina y ahora nuevamente en Paraguay. Él se comunica con su hija pequeña solamente en castellano; ella, que tiene una mamá argentina, no entiende el guaraní y habla solo el castellano. Consultado sobre el porqué no le trasmitía a su hija la lengua de sus padres y la que él usa mejor y a diario, tajantemente le afirmó, hablando en guaraní: «No, por causa de esta lengua yo sufrí mucho en la vida, especialmente en la Argentina; no quiero que mi hija sufra lo que yo he sufrido por causa de esta lengua». No había forma de convencerlo de que las discriminaciones y los dolores que él sufrió no fueran a causa de su lengua, sino de otros factores. Este tipo de autoodio, secuelas del dolor lingüístico paraguayo, es la amenaza más peligrosa que tiene en frente el guaraní.

nes y buscar antídotos a estos dolores que constituyen escollos casi infranqueables para la vitalidad futura de esta lengua.

## RECOMENDACIONES

- Implementar el Plan de Acción elaborado por el Estado, a través de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), para encarar el Decenio de las Lenguas Indígenas, que se iniciará en el año 2022, con una amplia participación de los pueblos indígenas y la población paraguaya.
- Poner en marca el Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030, con la participación y el empoderamiento de los pueblos indígenas y el apoyo de la sociedad, a fin de lograr su objetivo general, que es: «Orientar y consolidar el diseño e implementación de políticas públicas como políticas de Estado, acordes con las formas de vivir de los Pueblos Indígenas, para el logro del bienestar y la garantía plena de los derechos de los Pueblos Indígenas».
- Devolver a la SPL el presupuesto que se le ha arrebatado en los últimos nueve años, e incrementarlo gradualmente en forma anual como ocurre con las otras carteras, para que pueda cumplir sus objetivos misionales.
- Iniciar en estos años del Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas la elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional de Uso de Lenguas, así como planes específicos para la lengua guaraní, las demás lenguas indígenas del país y la lengua de señas, desde la Secretaría de Políticas Lingüísticas.
- Fortalecer las unidades lingüísticas especializadas en los organismos y las entidades del Estado, creadas por el Decreto N.º 6797/2017, mediante el desarrollo de talleres y cursos de capacitación permanentes, a cargo de la SPL, dirigidos a los responsables de estas unidades, de manera que estas instituciones puedan cumplir sus funciones.
- Impulsar en las universidades públicas y privadas carreras de grado y posgrado en Lingüística, Antropología, Política y Planificación Lingüística, Traductología y otras que ayuden a formar profesionales para la conservación, revitalización y promoción de todas las lenguas habladas en el país.
- Reglamentar la Ley N.º 6530/2020 «Que otorga reconocimiento oficial a la Lengua de Señas Paraguaya (LSPy)», y ponerla en ejecución, para garantizar los derechos de las personas usuarias de esta lengua.

- Incorporar el tratamiento de la educación bilingüe castellano-guaraní en el proyecto de Transformación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencias, para encarar acciones correctivas impostergables en el sistema educativo paraguayo.
- Aumentar el presupuesto de la Academia de la Lengua Guaraní para que la institución pueda cumplir sus objetivos misionales.
- Garantizar a las personas guaranihablantes y a los pueblos indígenas el derecho a la tierra y territorios, ya que de esa manera se contribuirá a la preservación de sus lenguas.
- Encarar proyectos y programas entre el Estado y la sociedad civil, a fin de superar racionalidades, usos y costumbres que constituyen rémoras para la construcción de una sociedad pluricultural, plurilingüe, intercultural e inclusiva.





DERECHOS CULTURALES

# ENTRE EL ARCHIPIÉLAGO Y LA CONSTELACIÓN CULTURAL



El Estado social de derecho aún no existe en Paraguay. Este aserto es una de las duras lecciones de la pandemia, que también ayudó a observar dos situaciones preocupantes: el carácter reactivo y cortoplacista de las instituciones vinculadas con asuntos culturales y, lo que resulta aún más grave, su actuación como islas inconexas. Las mismas conforman un archipiélago antes que una constelación. A casi 30 años de la Constitución Nacional, los derechos culturales no logran superar el umbral del discurso y de su generalizada desatención y violación.

**Palabras claves:** *campo cultural, articulación, derechos culturales, perspectiva cultural, transversalización.*

**Vladimir Velázquez Moreira**

Este artículo presenta un análisis del Plan Nacional de Cultura (PNC) y la brecha que existe para convertirse en un instrumento articulador; advierte sobre las implicancias de la omisión de un cálculo sobre la inversión en cultura, presentando datos referidos al ejercicio fiscal 2021; subraya las contradicciones de las decisiones tomadas con respecto a la ejecución de la Ley N.º 5621/2016 «De Protección del Patrimonio Cultural»; ofrece información que constata los pocos avances en la descentralización de la gestión cultural y la ausencia de la perspectiva cultural en la Agenda Nacional ODS, hecho que pone en cuestión la aplicación del principio de «No dejar a nadie atrás».

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### LA FRAGMENTACIÓN COMO RASGO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CULTURAL

¿El Estado paraguayo es garante de derechos culturales? Esta pregunta sugiere dos líneas de análisis: la organización de las instituciones del Estado para cumplir ese rol y la situación de los derechos culturales en el país. El presente artículo se ocupa de la primera.

Desde los anteriores informes, particularmente a partir del 2017<sup>1</sup>, Codehupy viene señalando la fragmentación de las instituciones vinculadas con los derechos culturales, ofreciendo recomendaciones para fortalecer la gestión pública en la materia. Sin embargo, los avances han sido poco significativos. Es más, en el periodo octubre 2020-octubre 2021, ese rasgo se ha acentuado.

La pandemia amplificó la fragmentación y la práctica eventista y reactiva de las instituciones vinculadas con los derechos culturales, que —en la inercia de la sobrevivencia— compiten por los recursos financieros, comunicacionales, simbólicos y políticos, en desmedro de una actuación articulada.

### POSTERGADA PLANIFICACIÓN DE LA CULTURA EN PARAGUAY

Dos fueron las recomendaciones principales expresadas sobre el Plan Nacional de Cultura (PNC) 2018-2023, en el informe del 2020<sup>2</sup>.

- La SNC debe superar las omisiones y carencias del Plan Nacional de Cultura y promover un diálogo con otras instituciones para desplazar el enfoque sectorialista, a favor de un enfoque colaborativo y sinérgico.

1 Ver los informes anuales de la Codehupy en <https://codehupy.org.py/category/informes-anuales/>

2 Vladimir Velázquez, «Tiempos oscuros: regresión de los derechos culturales en Paraguay», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 245-246.

- El IPA, la SPL, el Fondec, el MOPC, Dinapi, el Indi, entre otras instituciones, deben asumir su corresponsabilidad en este instrumento, a la vez de sinergizar sus planes y programas.

Estas recomendaciones no fueron atendidas. El PNC sigue siendo un instrumento visto y restringido a la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), lo que pone en cuestión su carácter de «plan nacional» y lo restringe —en la práctica— a un «plan institucional»<sup>3</sup>.

Lo observado el año anterior se repite en el actual. De las once instituciones que respondieron a la consulta de información pública en el 2021<sup>4</sup>, tres dijeron que tienen responsabilidades en el marco del PNC<sup>5</sup>, cuatro que no las tienen —salvo articulaciones puntuales<sup>6</sup>— y una que podría tenerlas<sup>7</sup>. Las restantes omitieron la respuesta<sup>8</sup>.

Una analogía puede ser útil. El PNC debiera ser como el IV Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2018-2024 (IV PlaNI), que se presenta como marco directriz para todo el Estado en ese asunto público<sup>9</sup>.

Pero no se trata solamente de que las diferentes instituciones con implicancias en asuntos culturales asuman corresponsabilidad con el PNC. Se trata también de que sus políticas y planes tejan una red programática sobre los derechos culturales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030 y la Agenda Nacional ODS.

Es decir, que el Plan Maestro de Desarrollo Turístico, el Plan de Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas del Paraguay y el Plan de Normalización de la Lengua de Señas Paraguaya<sup>10</sup>, el Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción

3 El PNC 2018-2023 fue aprobado por Resolución SNC N.º 325/2018 de la SNC. Aunque se trata de un instrumento jurídico-político de menor jerarquía que un decreto, es válido como recurso de formalización porque la Ley N.º 3051/2006 «Nacional de Cultura» le confiere a la SNC la responsabilidad de coordinar las políticas culturales del país (artículo 8 incisos a, b, c, d, h, n, ñ, y artículos 12 y 14).

4 Respuestas a solicitudes #46459 (SNC), #46474 (Secretaría de Políticas Lingüísticas), #46475 (Dirección Nacional de Propiedad Intelectual), #46477 (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones), #46480 (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible), #46487 (Ministerio de Educación y Ciencias), #46503 (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat), #46506 (Fondo Nacional de la Cultura y las Artes), #46509 (Instituto Paraguayo de Artesanía), #46520 (Centro Cultural de la República «El Cabildo», por medio de la Honorable Cámara de Senadores), #47257 (Secretaría Nacional de Turismo), Portal Unificado de Información Pública.

5 Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría Nacional de Turismo y Secretaría de Políticas Lingüísticas.

6 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Instituto Paraguayo de Artesanía, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Centro Cultural de la República «El Cabildo».

7 Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

8 Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y Dirección Nacional de Propiedad Intelectual. La consulta pública al Fondo Nacional de la Cultura y las Artes omitió la pregunta vinculada al PNC, por lo que no se pudo acceder al dato para el presente informe.

9 Está por realizarse una evaluación de la materialización del marco directriz.

10 Ambos pendientes de elaboración por parte de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, según información proporcionada en la solicitud #46474.

(PlanCHA)<sup>11</sup>, la Transformación Educativa, el Plan Nacional de Propiedad Intelectual, los Fondos para las Artes y la Cultura, la Política Nacional de Cambio Climático, la Política Nacional Ambiental, el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, el Plan Nacional de Integridad, el IV PlaNI, el Plan Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, entre otros<sup>12</sup>, puedan ejecutarse desde relaciones colaborativas, simbióticas y sinérgicas, contribuyendo a construir el campo cultural de la política pública en Paraguay.

Esta sería una vía innovadora para repensar el PNC. El plan debería ayudar a tejer una red entre los planes y programas existentes en una dinámica horizontal y multicéntrica. Una estrategia acertada sería reorientar el Consejo Nacional de Cultura (Concultura) como mecanismo de articulación para dicha finalidad.

## INVERSIÓN EN CULTURA: UNA OMISIÓN SIGNIFICATIVA

Desde el 2017, en este artículo se presenta un cálculo aproximado sobre la inversión que realizan instituciones del Poder Ejecutivo en el campo cultural. Hasta la fecha no existe un solo análisis desde la institucionalidad pública sobre la materia. Por lo tanto, tampoco hay una planificación que promueva la articulación, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos destinados a los asuntos culturales.

Para el presente informe fueron consultadas 17 instituciones<sup>13</sup>, de las cuales respondieron 11. Entre ellas, 2 informaron que carecen de la desagregación de su inversión desde la perspectiva cultural<sup>14</sup>. Las restantes no contestaron<sup>15</sup>.

La inversión en cultura proveniente de 10 instituciones asciende a la suma de Gs. 235.829.790.223 o USD 34.153.482<sup>16</sup>, lo que representa el 0,00026% del Presupuesto General de la Nación (PGN). Una suma ínfima, considerando

11 Desde el 2019, el Consejo del PlanCHA está a cargo del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

12 Existen instituciones que explícitamente están asociadas a lo cultural, por ejemplo: el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes, la Secretaría de Políticas Lingüísticas o el Instituto Paraguayo de Artesanía. Esto no significa que se correspondan exclusivamente con esta dimensión. Por lo general, toda institución es multisectorial. Hay otras que guardan relaciones implícitas o no reconocidas por propios o extraños: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de la Mujer, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, etc. Sin embargo, la revisión de sus planes expresa un común denominador: la necesidad de promover cambios culturales.

13 Portal Unificado de Información Pública, solicitudes #46459, #46474, #46475, #46476, #46477, #46479, #46480, #46487, #46502, #46503, #46506, #46509, #46520, #46522, #47257. El Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP) fue consultado vía correo electrónico al director ejecutivo.

14 Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

15 INAP, Indi, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Industria y Comercio, Mitic, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

16 El dato proveído por el Ministerio de Educación y Ciencias fue desestimado al no ser preciso y se tomó el proporcionado por la SNC—respuesta de la solicitud #46459—sobre el presupuesto del ISBA (dependiente del MEC) y del Indi.

que la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) recomienda que el 1% del presupuesto sea destinado a la cultura<sup>17</sup>.

Del monto global, el 29% corresponde a la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur), el 28% al Instituto Nacional del Indígena (Indi)<sup>18</sup>, el 14% a la SNC y el 12% a la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi). La representación de las demás instituciones gira en torno al 5%: Instituto Nacional de Bellas Artes (ISBA)/MEC, 5%; Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA), 4%; Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), 3%; Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), 2%; y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), 2%. Además, a través del Congreso Nacional se ha conformado una Comisión Nacional de Puesta en Valor y Recuperación del Patrimonio Tangible de la Historia del Paraguay<sup>19</sup>, mediante Ley N.º 5893/2018, que emplea un presupuesto que corresponde al 1%.

A diferencia de años anteriores, el Centro Cultural de la República «El Cabildo»<sup>20</sup>, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC)<sup>21</sup> y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic)<sup>22</sup> no informaron acerca de sus inversiones en el campo cultural.

### Recorte presupuestario

Pese a que el PGN del 2021 se ha incrementado en un 6,9% con relación al del 2020, algunas de las principales instituciones vinculadas al campo cultural sufrieron un recorte en el presente ejercicio fiscal. La SNC, la SPL, el Fondec, el IPA y la Dinapi, en promedio, sufrieron un recorte del 17%.

El hecho tuvo consecuencias, entre ellas:

- Riesgo de cancelación de la membresía de Paraguay a los programas de IBER<sup>23</sup>.
- Supresión del presupuesto de la Comisión Nacional de Conmemoración del Sesquicentenario de la Epopeya Nacional.

17 OEI, *Cultura y Desarrollo Económico en Iberoamérica* (Madrid: OEI, 2014).

18 Se ha resuelto incorporar el presupuesto completo de la Senatur y el Indi porque su misión y actuación tienen repercusión transversal en el mismo. No obstante, ambas instituciones debieran hacer la desagregación.

19 Está compuesta por dos senadores nacionales, dos diputados, un ministro de la Corte Suprema de Justicia, los ministros de Defensa Nacional, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Educación y Ciencias, así como los ministros secretarios ejecutivos de la Secretaría Nacional de Cultura y de la Secretaría Nacional de Turismo y el director del Centro Cultural de la República «El Cabildo».

20 Portal Unificado de Información Pública, solicitud #46520.

21 Portal Unificado de Información Pública, solicitud #46479.

22 Portal Unificado de Información Pública, solicitud #46476.

23 Se subanó mediante alianzas estratégicas con instituciones y organizaciones civiles. Los programas IBER corresponden al Espacio Iberoamericano de Cultura. Varios son emblemáticos como IBERMEDIA, IBERMÚSICA, IBERESCENAS, IBERMUSEOS, entre otros.

- Postergación del funcionamiento del Sitio de Memoria y Centro Cultural 1A - Ycuá Bolaños, por no contar con rubros para contratación del equipo de trabajo.
- Merma o cancelación de apoyo a proyectos ciudadanos.

## UN RITMO DE GESTIÓN QUE DESCONOCE LA EMERGENCIA PATRIMONIAL DEL PAÍS

Luego de cinco años de la promulgación de la Ley N.º 5621/2016 «De Protección del Patrimonio Cultural», la misma aún no está completamente reglamentada. Paradoja, considerando la emergencia patrimonial que padece el país.

En junio del 2021 se aprobó la reglamentación del capítulo III (Decreto N.º 5430)<sup>24</sup> referida a la instauración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Patrimonio, instancia interinstitucional que está conformada por la SNC, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio Público (MP), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el MOPC, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades), la Senatur, la SPL, el IPA, el Indi, además de las gobernaciones y los municipios de todo el país.

Sin embargo, la reglamentación dejó varios cabos sueltos. No presenta un modelo de gobernanza del sistema, en cuyo marco —por ejemplo— se sumarían instancias nuevas para la institucionalidad paraguaya, como los consejos departamentales y municipales de patrimonio. Tampoco ofrece una clara división del trabajo entre los tres niveles territoriales de gobierno y entre los poderes Ejecutivo y Judicial.

Las instituciones citadas no se han reunido ni han establecido algún mecanismo concreto para la deliberación colectiva. Si bien se publicó la *Guía para la conformación de Consejos Departamentales y Municipales de Protección del Patrimonio Cultural*<sup>25</sup>, hasta la fecha no se ha instituido ninguno.

### Dos notas positivas matizan el cuadro de emergencia patrimonial

La primera es la inclusión del tereré con pohã ñana como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Unesco, bajo el nombre *Prácticas y saberes del Tereré en la cultura del Pohã Ñana. Bebida ancestral guaraní en Paraguay*<sup>26</sup>.

24 Decreto N.º 5430/2021, «Por el cual se reglamenta el capítulo III "Del Sistema Nacional del Patrimonio", de la Ley N.º 5621/2016 "De protección del patrimonio cultural"», promulgado el 8 de junio de 2021.

25 Resolución SNC N.º 138/2021, «Por la cual la Secretaría Nacional de Cultura aprueba la aplicación de la Guía para conformar consejos de patrimonio cultural, departamental y municipal» (artículos 12, 13 y 14 de la Ley N.º 5621/2016).

26 Unesco, *Prácticas y saberes del Tereré en la cultura del Pohã Ñana. Bebida ancestral guaraní en Paraguay*, <https://ich.unesco.org/es/RL/prcticas-y-saberes-tradicionales-del-terer-en-la-cultura-del-poh-ana-bebida-ancestral-guaran-en-paraguay-01603>

La otra nota positiva es la inminente inauguración del Sitio de Memoria y Centro Cultural 1A - Ycuá Bolaños<sup>27</sup>, cuya obra está ejecutada en un 99%, al cierre de este informe.

## FONDOS DE CULTURA PARA INICIATIVAS CIUDADANAS: DISPERSIÓN O ARTICULACIÓN

En el 2021, el Fondec, la SNC<sup>28</sup> y el IPA<sup>29</sup> han financiado 243 proyectos ciudadanos, movilizando una inversión total de Gs. 4.701.595.100 o USD 680.442<sup>30</sup>.

De la inversión que, en conjunto, realizaron para financiar proyectos ciudadanos, el 56,8%, el 37,5% y el 5,6%, respectivamente, corresponden a las mencionadas instituciones.

### Desagregación territorial

El 37% de los proyectos provienen de Asunción y el 27% de Central. Ambos territorios suman el 64%. Cordillera lleva el 6% e Itapúa y Alto Paraná 5%, respectivamente. Les siguen Caaguazú y Paraguari, ambos con 3%; y San Pedro, Guairá, Misiones y Amambay, cada uno con 2%. El resto de los departamentos se relaciona con proporciones del 1%. El que no alcanza ese valor es Alto Paraguay.<sup>31</sup>

Ninguna de las instituciones cuenta con datos organizados sobre la participación o el beneficio de estos proyectos a niños, niñas y adolescentes, adultos, personas adultas mayores, indígenas, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, comunidad LGBTQ+, entre otros grupos<sup>32</sup>.

### Consideraciones reflexivas

El financiamiento de proyectos ciudadanos constituye una estrategia fundamental de participación ciudadana y de canalización económica que, en el contexto de la pandemia, adquiere especial relevancia.

27 «Inaugurarán el Memorial 1-A Ycuá Bolaños este domingo», *Noticias Paraguay - NPY*, 31 de julio de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://npy.com.py/2021/07/inauguraran-el-memorial-1-a-ycua-bolanos-este-domingo/>

28 Del total de proyectos adjudicados por la SNC, 61 corresponden al programa Fondos de Cultura para Proyectos Ciudadanos - Concursable; 5 han sido otorgados por invitación y 27 forman parte del programa Puntos de Cultura, en la modalidad de convocatoria abierta.

29 A través del programa Fondo de Artesanía Paraguaya (FAP).

30 Portal Unificado de Información Pública, solicitudes #46459 (SNC), #46506 (Fondec), #46509 (IPA). El Centro Cultural «El Cabildo» informó que no ha apoyado proyectos ciudadanos debido al recorte presupuestario. No ha informado acerca de los fondos existentes en el Congreso Nacional para iniciativas ciudadanas. Otras instituciones no informaron acerca de la existencia de programas similares.

31 *Ibidem* 28.

32 En cuanto a las minorías culturales, 10 proyectos están dirigidos a pueblos indígenas, según informes del Fondec y el IPA. Este último informa, además, que un proyecto va dirigido a personas con discapacidad. Solo el Fondec informó con precisión que 61 proyectos han sido presentados por mujeres y 81 por hombres.

La concentración de los proyectos adjudicados en la capital y el departamento Central es la expresión de la densidad poblacional, la urbanización, la expansión de servicios públicos y los mejores indicadores de desarrollo humano. Tendencialmente, es el territorio con mejores condiciones para aprovechar oportunidades provenientes de las convocatorias, sea porque están insertas en los circuitos de comunicación, o porque disponen de las herramientas necesarias<sup>33</sup>.

Sin embargo, es también prueba de la ausencia de criterios que orienten estratégica y territorialmente los fondos: articulación, descentralización, diversidad, reducción de la desigualdad y compensación.

Tampoco ayuda que cada uno de estos fondos opere aisladamente. No existe un marco de referencia común desde el cual fomentar algún tipo de sinergia. No hay medidas especiales de carácter temporal, de modo a favorecer la participación incremental y gradual de minorías culturales y grupos históricamente excluidos o que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se evidencia la ausencia de los gobiernos municipales y los departamentales en la articulación estratégica de estos fondos con los procesos locales de desarrollo. Su participación se reduce a actividades puntuales de capacitación y difusión. Por ejemplo, se podrían promover fondos municipales y departamentales de cultura, favoreciendo una trama que divida y sinergice el trabajo: las convocatorias locales pueden orientarse a determinados temas y asuntos, las departamentales a otros y la nacional a iniciativas con alcance país.

Conviene recordar que existen otros fondos, como los promocionados por el Congreso Nacional y las entidades binacionales o, de forma puntual u ocasional, por alguna otra institución. En el nivel municipal solo se conocen los de la Municipalidad de Asunción<sup>34</sup>. También habría que considerar los previstos, como el Fondo del Audiovisual, que será activado una vez que el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), recientemente instituido, entre en funcionamiento.

33 Se destaca que Fondec inicialmente designó un monto equitativo para la capital y 16 departamentos del país, equivalente a Gs. 100.000.000, dejando para Central la suma de Gs. 815.358.880. Se presume que las razones de esta diferencia pudieran ser las mismas expresadas anteriormente.

34 Fondos Municipales de Cultura para proyectos ciudadanos: Fondo Municipal para el Fomento y la Promoción de las Artes Escénicas y Fondo Municipal para la Investigación de las Artes y la Cultura.



## LA CULTURA EN PARAGUAY, CARENTE DE ESTRATEGIA ARTICULADA A LOS ODS

La cultura está ausente en la Agenda 2030 de Paraguay debido al desinterés o a la impericia.

Según orientaciones de las Naciones Unidas, todos los indicadores deben ser desagregados —siempre que sean pertinentes— por grupos de edad, territorio, sexo, pueblos indígenas, pobreza, lengua, condición migrante, persona con discapacidad, entre otras variables<sup>35</sup>.

Este criterio —de bajísima aplicación en el país— es fundamental si de promover la perspectiva cultural se trata, porque aboga directamente por el reconocimiento de la diferencia.

El enfoque de «No dejar a nadie atrás», rasgo distintivo de los ODS, requiere la mayor desagregación posible de las estadísticas, con el fin de poder identificar a las poblaciones más marginadas. Sin embargo, las estadísticas oficiales tradicionalmente se han venido reportando a partir de los promedios nacionales, excluyendo ciertas poblaciones que no son representativas en las fuentes de información por varias razones<sup>36</sup>.

Actualmente, Paraguay produce datos sobre el 39,9% de los indicadores de la Agenda 2030<sup>37</sup>. ¿Pero cuáles de estos están siendo analizados desde la perspectiva cultural para promover las desagregaciones pertinentes, ejercicio que permitiría cautelar el principio de «No dejar a nadie atrás»?

Algunas metas o indicadores que hacen alusión directa a la cuestión cultural no cuentan con avances significativos. Por ejemplo, la meta 8.9 que expresa: «De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales». O el indicador 11.4.1 referido al total de gastos per cápita destinados a la conservación del patrimonio cultural.

En conclusión, el conjunto de instituciones vinculadas al campo cultural carece de una estrategia articulada en torno a los ODS de modo que su ejecución en el país contemple la perspectiva cultural. Ciertas instituciones, como IPA y Senatur, expresan que sus programas están alineados a ciertos ODS.

El Segundo Informe Voluntario de Paraguay sobre los ODS<sup>38</sup> tampoco alude a la cuestión cultural, salvo orientaciones como la educación intercultural.

35 Anexo, Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

36 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021* (Asunción: Comisión ODS Paraguay, 2021), 135, <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>

37 *Ibidem*, 120.

38 *Ibidem* 36, 120-135.

## CONCLUSIONES

La pandemia desnudó la inexistencia del Estado social de derecho y amplificó el carácter reactivo de las instituciones vinculadas con lo cultural.

No existe en la burocracia estatal una noción de campo cultural, entendido como la dimensión de la política pública en la cual varias instituciones se reconocen como participantes y corresponsables. No hay un gabinete cultural como sí hay uno social o uno económico, inclusive un sistema nacional ambiental. Entonces, ¿cómo garantizar los derechos culturales en un contexto de negación de su transversalidad por parte de las entidades que deben promoverlos?

Las instituciones que tienen responsabilidades en asuntos culturales —en grados y alcances diferentes, claro está— más bien conforman un archipiélago cultural. Islas que se comunican puntualmente en torno a proyectos o actividades y que, en lo general, compiten por recursos y posicionamiento.

Este hecho pone en cuestión el carácter rector de la SNC que, desde su creación en 2006, no ha logrado adoptar esa visión integrada, conquistar la posición de ente articulador, entrenar la musculatura política necesaria y dotarse de los instrumentos apropiados. Como otros órganos rectores, fue absorbido por sus «temas específicos» que le compelen a producir «servicios de atención directa», en desmedro de la rectoría y la articulación. ¿Cómo regir en un campo que no es asumido como tal? ¿Cómo articular sin la fuerza endógena ni el reconocimiento exógeno? ¿Para qué articular, si no hay objetivos compartidos? La pandemia ha dejado una dura lección sobre la necesidad imperativa de un cambio en la lógica de la gestión pública. Es un cometido imprescindible del Gobierno.

Quince años después de la promulgación de la Ley N.º 3051/2006 «Nacional de Cultura» y a casi 30 años de la promulgación de la Constitución Nacional vigente, no se ha logrado reconocer —en lo concreto— el carácter pluricultural de la sociedad y de repensar, desde esa premisa, el desarrollo. La cultura sigue siendo restringida fundamentalmente a nociones tradicionales de arte e identidad nacional.

En parte, estos son los motivos por los cuales el PNC sigue siendo considerado como un plan de la SNC, y esta es vista como la única responsable de los asuntos culturales del país. La fragmentación y la competencia se acenúan debido a la escasez de recursos que caracteriza a instituciones marginalizadas.

Mientras se fortalece la tendencia reactiva, cortoplacista y compartimentada, la complejidad de los fenómenos exige racionalidad política y técnica consonantes con la integralidad y la previsión. En este contexto marcado por rasgos balcanizadores, cabe preguntarse cómo se podrá ejecutar el novel Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

Entre las medidas para gestar la noción de gabinete cultural en Paraguay están: una actuación articulada de las instituciones vinculadas a los asuntos culturales en las macropolíticas en curso (PND 2030, Sistema de Protección Social, ODS); el cálculo de la inversión pública en cultura y su consideración desde una planificación holística; la reconceptualización del PNC o el impulso de una Política Nacional Cultural 2030 alineada a los ODS en el marco del PND 2030 que, a la vez, interrelacione la miríada de planes, programas existentes; y, a la luz de este cometido, el fortalecimiento y el redireccionamiento del Concultura.

## RECOMENDACIONES

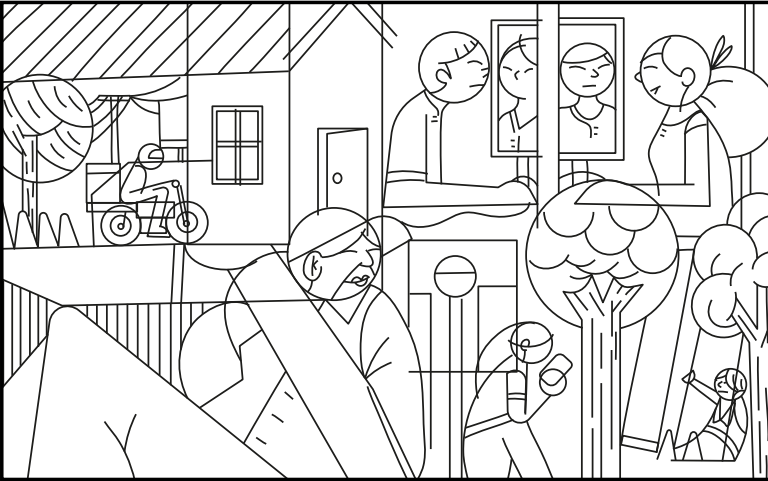
- Mapear las políticas y los planes de las instituciones que tienen prerrogativas o responsabilidades en asuntos culturales y elaborar un instrumento matricial que favorezca la identificación de cruces y sinergias. El plan de contingencia en torno a lenguas en peligro de extinción, por ejemplo, podría tener un dinamismo y alcance superiores, si se inserta en una trama amplificadora.
- Posicionar esta trama en el marco de macropolíticas públicas, como el PND 2030, los ODS y el Sistema de Protección Social.
- Incorporar la perspectiva cultural —actualmente ausente— en la Agenda 2030 o los ODS. La ejecución del principio «No dejar a nadie atrás» pasa, en buena medida, por la adopción de la misma.
- En ese marco, promover la desagregación de los principales indicadores ODS según territorio, sexo, etnia, grupos de edad, discapacidad, entre otras variables.
- Reconceptualizar el PNC y el Concultura a partir de este ejercicio de tejido de trama colaborativa.
- Elaborar el cálculo de la inversión en cultura que realizan las instituciones, oficializando una mesa de trabajo con el Ministerio de Hacienda, en la cual se instaure una metodología oficial<sup>39</sup>.

39 Aquí una digresión. El Gabinete Social, a través de la Plataforma *e-Heka*, informa que el presupuesto total de las gobernaciones en el año 2020 fue de USD 167.094.414. De ese total, el 0,2% se destinó ese año a programas denominados Deporte y cultura en 8 gobernaciones. Se trata de una pista que debería indagarse para que el cálculo sobre la inversión en cultura incluya a los gobiernos departamentales y los municipales. Para saber sobre esta plataforma, ver: [https://www.gabinetesocial.gov.py/sitio/e\\_hecka.php](https://www.gabinetesocial.gov.py/sitio/e_hecka.php).

- Mapear fondos de apoyo a proyectos ciudadanos culturales existentes en el país y promover una agenda piloto de articulación a la luz de objetivos más generales.
- Acelerar la ejecución apropiada del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.
- Ejecutar medidas alternativas para superar la interrupción del funcionamiento del Sitio de Memoria y Centro Cultural IA - Ycuá Bolaños, debido a los recortes presupuestarios.

LIBERTAD SINDICAL

# LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN PANDEMIA



La pandemia del COVID-19 continúa siendo el factor más relevante de impacto en nuestra sociedad, en general, y de la clase trabajadora, en particular. Entre sus múltiples efectos se destaca la vulneración de derechos laborales. Además de las dificultades propias del mercado de trabajo, sobresalen problemas relacionados con el desempeño de las instituciones públicas encargadas de resguardar derechos laborales, así como el respeto de los derechos y las garantías relacionados con la libertad sindical.

**Palabras claves:** *sindicatos, Estado, libertad sindical, pandemia, trabajo.*

**Jorge Daniel Rojas Rotela**

El presente informe ofrece un análisis general de la situación de los derechos de trabajadoras y trabajadores del país desde noviembre del año 2020 a octubre del año 2021. Este periodo tiene como característica principal el transcurso del segundo año de pandemia del COVID-19, con sus correspondientes impactos en los ámbitos políticos, económicos y laborales de nuestra sociedad. Se otorga especial atención a la situación del derecho de libertad sindical. A partir de información pública, publicaciones de la prensa local y entrevistas con informantes clave (especialmente, dirigentes sindicales de diferentes sectores gremiales), se presenta un análisis de casos específicos de vulneración de derechos a trabajadoras y trabajadores de nuestro país. Y, luego de unas reflexiones finales, se brindan recomendaciones para el mejoramiento de este derecho.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Aunque la situación económica de nuestro país a lo largo del año 2021 exhibió algunas muestras de recuperación en comparación con el año anterior, los indicadores sociales y económicos siguen siendo preocupantes. En este sentido, puede verse cómo 3.718.022 personas conforman actualmente la fuerza de trabajo de nuestro país, al mismo tiempo que 3.475.022 forman parte de la población ocupada. Lo que se observa a finales del año 2021 es el aumento de la ocupación (respecto del 2020), pero en trabajos informales, de menos de 30 horas a la semana e ingresos menores al salario mínimo<sup>1</sup>. Ante esto, la organización de la fuerza laboral, en salvaguarda de sus derechos, cobra una relevancia central.

## LEYES Y RESOLUCIONES PROMULGADAS Y SU IMPACTO EN EL MOVIMIENTO OBRERO

En el periodo estudiado, varias leyes y reglamentos tuvieron repercusiones directas en la libertad sindical. Se analizan brevemente aquí tres de las más relevantes normativas.

- **Ley N.º 6809/2021 «Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID -19 o coronavirus»<sup>2</sup>.** Entre otras medidas, se suspendió la «política de desprecarización» del funcionariado público contratado, así como el retiro voluntario y los aumentos salariales que podrían ser fruto de la negociación colectiva. Desde su promulgación, el 8 de septiembre, causó gran impacto entre los funcionarios públicos; tal es así, que varias centrales sindicales acompañaron las movilizaciones convocadas por el Frente Sindical de Funcionarios Públicos y realizaron profundas críticas a la nueva normativa, que tiene un carácter regresivo.

1 Para más datos, véase el análisis de coyuntura económica de este informe.

2 Ley N.º 6809/2021. «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123761>

- **Ley N.º 6738/2021 «Que establece la modalidad de teletrabajo en relación de dependencia»<sup>3</sup>.** Ante la inexistencia de una ley que regule el teletrabajo en los tiempos más duros del confinamiento, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) emitió una resolución<sup>4</sup> por la cual conminaba a las empresas a acogerse a lo dispuesto en el artículo 141 del Código del Trabajo «Del trabajo a domicilio». Esta medida resultó ser insuficiente para las múltiples y complejas situaciones que se suscitaron en el mundo del trabajo, ya que fue una institución pensada para otras circunstancias y condiciones como, por ejemplo, talleres de familia y relaciones laborales similares. La nueva ley establece elementos interesantes como: la voluntariedad, la igualdad de trato, la reversibilidad y el derecho a la desconexión. Por tanto, esta legislación del 1 de junio puede ser entendida, en líneas generales, como un avance en términos de legislación y reglas claras para la relación entre fuerza de trabajo y capital.
- **Resolución del Viceministerio de Trabajo N.º 866/2020.** Esta norma dispone medidas administrativas con respecto a los mandatos gremiales, en base a las medidas de estado de emergencia sanitaria declarada para el territorio de la República del Paraguay, a causa del COVID-19. Esta Resolución del 23 de abril disponía que las diferentes asociaciones colectivas de trabajadoras y trabajadores, que tenían agendado realizar sus asambleas en el periodo de cuarentena, debían solicitar al Viceministerio de Trabajo (VMT) la prórroga de los mandatos de sus respectivas comisiones directivas. En la práctica, una deficiente comunicación del VMT tuvo como consecuencia que el MTESS declarara acéfalas varias organizaciones sindicales por no haber solicitado la prórroga del mandato, por lo que las mismas tuvieron que realizar asambleas de reorganización<sup>5</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### SITUACIÓN DE LA RELACIÓN CAPITAL-TRABAJO Y EL ROL DEL MTESS

En el contexto mundial de pandemia se observa un claro escenario de repliegue general de las organizaciones colectivas de trabajadoras y trabajadores, antes que uno de carácter propositivo. En ese sentido, el Estado jugó un rol preponderante a la hora de marcar las pautas en las que se llevarían a cabo las relaciones entre capital y trabajo, específicamente, el MTESS.

3 Ley N.º 6738/2021. «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 1 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119713>

4 Resolución N.º 471/2020 «Por la cual se establecen mecanismos de trabajo a distancia (teletrabajo), a los efectos de prevenir el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19) al territorio nacional», MTESS, acceso el 1 de noviembre de 2021, [https://mteess.gov.py/application/files/2115/8446/5064/Resolucion-MTESS\\_471-202020200317135418\\_001.pdf](https://mteess.gov.py/application/files/2115/8446/5064/Resolucion-MTESS_471-202020200317135418_001.pdf)

5 Bernardo Rojas, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A), entrevista con el autor, octubre de 2021.

## Suspensiones de los contratos de trabajo

Solamente en el año 2021 hubo 8.686 solicitudes de suspensiones de contratos de trabajo por parte de 2.300 empresas. La cantidad de trabajadoras y trabajadores afectados fue de 21.213. Luego de la finalización de las medidas de distanciamiento social y cuarentena total en el país, el MTESS siguió aprobando los pedidos de las empresas. Se cree que existió cierta ligereza en la concesión<sup>6</sup>, ya que la normativa vigente es la establecida en el artículo 71 del Código del Trabajo y, específicamente, el inciso f: «El caso fortuito o fuerza mayor, cuando tenga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la interrupción de las faenas».

Esta ligereza, a la hora de analizar cada caso particular y de producir suspensiones de contratos en serie, motivó todo tipo de situaciones denunciadas por las centrales sindicales e incluso por funcionarios gubernamentales. Se señaló que varias empresas realizaron fraudes a la hora de suspender a sus trabajadoras y trabajadores, ya que los mismos seguían cumpliendo funciones, pero cobraban la mitad del salario mínimo que el Instituto de Previsión Social (IPS) otorgaba como compensación económica por la suspensión de contrato<sup>7</sup>.

En ese orden de cosas, el hoy exgerente del IPS manifestó a fines de abril que «más de 6.000 empresas solicitaron el subsidio para sus trabajadoras y trabajadores, haciéndose el instituto cargo de la compensación y las empresas pagando las diferencias, obligando a estos a seguir con sus labores»<sup>8</sup>. Esta situación podría ser entendida como displicencia o irresponsabilidad por parte de la autoridad administrativa del trabajo para conceder, en serie y de forma acelerada, las suspensiones de miles de contratos sin realizar un análisis exhaustivo de cada caso particular, como dicta la ley.

## Contratos colectivos de condiciones de trabajo

Al igual que el año anterior, en el 2021 fueron homologados cuatro contratos colectivos de condiciones de trabajo (CCCT). Al respecto, puede observarse una continuidad preocupante. Entre los años 2020 y 2021 fueron homologados

6 Se considera que fue a la ligera porque la totalidad de las suspensiones se dio sin tener en cuenta la participación de las trabajadoras y los trabajadores, reglada por el artículo 72 del Código del Trabajo y la Resolución N.º 500/2020 del MTESS, donde se establecía un mecanismo de mutuo control y fiscalización para las suspensiones. En la práctica, el MTESS recibía las solicitudes y producía las resoluciones en serie. En ese sentido, las suspensiones no se limitaron solamente al periodo de cuarentena total, sino que se siguen desarrollando hasta la fecha. En la práctica, esto se volvió un mecanismo de extorsión por parte de las empresas para aceptar acuerdos de terminación de contrato por montos muy inferiores a lo legalmente establecido. De hecho, el MTESS hizo caso omiso a las denuncias y a las oposiciones de los trabajadores y las trabajadoras a las suspensiones de los contratos y nunca estableció un mecanismo que permita la oposición a la suspensión de los contratos por parte de los mismos.

7 *Ibidem* 5.

8 «IPS denuncia que 6.000 empresas requieren subsidio, pero obligan a trabajar a suspendidos», *La Nación*, 27 de abril de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/04/27/ips-denuncia-que-6000-empresas-requieren-subsidio-pero-obligan-a-trabajar-a-suspendidos/>



únicamente ocho CCCT, a pesar de existir una obligatoriedad en la normativa laboral vigente.

En ese sentido, el artículo 334 del Código del Trabajo señala claramente que: «En toda empresa que emplea veinte o más trabajadores se establece la obligación de celebrar un contrato colectivo de condiciones de trabajo. Si existe sindicato organizado, las condiciones generales serán negociadas por el mismo». Queda claro que una de las grandes deudas estatales es la correcta reglamentación de esta normativa para poder hacerla efectiva. Las empresas cuentan con una declarada obligatoriedad de negociación con sus trabajadoras y trabajadores; sin embargo, no existen hasta la actualidad plazos ni sanciones previstas para los casos en que las mismas no sean realizadas o de que se extiendan infinitamente en el tiempo.

### **Registro de comisiones directivas**

En el año 2021 fueron registradas 66 nuevas comisiones directivas del sector público y 61 del sector privado. Este dato evidencia un avance con relación al año 2020, cuando se realizaron solo 32 en el sector público y 56, en el privado.

Puede observarse, además, un relativo avance en la vida orgánica de los sindicatos existentes. Las cifras del 2021 representan una mejora significativa con relación a las condiciones del año anterior. De esta forma, el sector se recupera de las limitaciones impuestas por la cuarentena y la imposibilidad de realizar grandes asambleas.

### **Nuevos sindicatos**

En lo que respecta a la formación y el reconocimiento de nuevos sindicatos, el proceso continúa desarrollándose de manera extremadamente lenta. Los escasos cinco sindicatos del sector público y los ocho del sector privado registrados en el 2021 dan una clara muestra de ello<sup>9</sup>.

Como muchas de las problemáticas suscitadas en el campo de los derechos laborales, la explicación no es unicausal, sino expresión y síntesis de múltiples determinaciones. Desde el propio MTESS existen prácticas obstruccionistas al reconocimiento de sindicatos, con moras excesivas e injustificables<sup>10</sup>. Por ejemplo, uno de los obstáculos es la solicitud de documentos no exigidos en la ley para registro de los sindicatos. Esta práctica debe ser suprimida.

9 «Solicitud #48271. Informe sobre la cantidad de convenios colectivos y sindicatos reconocidos», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/48271>

10 Julio López, secretario general de la Confederación de la Clase Trabajadora (CCT), entrevista con el autor, octubre de 2021.

También, desde un punto más superestructural, pueden considerarse el debilitamiento y decaimiento del movimiento obrero desde la perspectiva de una histórica conducta antisindical de la patronal, que desarticula a los sindicatos desde antes de su inscripción, a partir de los primeros rumores de organización colectiva.

## **PRECARIZACIÓN LABORAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA COMUNICACIÓN Y LA PAUPERIZACIÓN INFORMATIVA**

Uno de los sectores laborales más afectados por los despidos masivos en este periodo de pandemia del COVID-19 es el de trabajadoras y trabajadores de los medios de comunicación. En el año 2020 existieron alrededor de 250 despidos. La rápida acción del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) en las empresas de comunicación más importantes, con la respectiva negociación con las empresas empleadoras, hizo posible el cese de los despidos en julio de 2020. Pero los mismos volvieron a ser realizados en el año 2021, aunque de forma menos extendida, afectando a alrededor de 10 trabajadoras y trabajadores<sup>11</sup>.

Una de las principales preocupaciones de los sindicatos radica en que muchos de los puestos de trabajo destruidos durante la pandemia no fueron repuestos hasta el momento. Esta situación genera una sobrecarga de trabajo para trabajadoras y trabajadores que sí conservaron sus puestos, con la respectiva incertidumbre y sumisión imperante a causa del temor a ser víctimas de posibles despidos. Al respecto, la sobrecarga de trabajo origina un perjuicio notable a la hora de generar contenido y calidad de la información para las trabajadoras y los trabajadores del sector<sup>12</sup>. Esta afirmación es sostenida también por la investigadora brasilera Janara Nicoletti, premiada por desarrollar un modelo analítico que relaciona las condiciones laborales con la calidad del periodismo<sup>13</sup>. Ella construyó un modelo cualitativo de análisis que permite evidenciar una relación clara entre calidad de condiciones de trabajo y la calidad del producto percibido.

11 Santiago Ortiz, secretario general del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), entrevista con el autor, octubre de 2021.

12 *Ibidem*.

13 Júlio Lubianco, «Investigadora brasileña es premiada por modelo analítico que relaciona condiciones laborales con calidad de periodismo», *LatAm Journalism Review*, 14 de octubre de 2020, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://latamjournalismreview.org/es/articles/investigadora-brasilena-es-premiada-por-modelo-analitico-que-relaciona-condiciones-laborales-con-calidad-de-periodismo/>

## SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES EN MOTO

Un caso de sindicalización de trabajadoras y trabajadores directamente afectados por la pandemia es el del Sindicato Nacional de Trabajadores en Moto (Sinactram). Como es sabido, este sector fue clave durante las medidas de restricción de circulación y aglomeración de personas tomadas por las autoridades durante parte del año pasado y del presente. Pero el rol que cumplieron no fue correspondido con la salvaguarda de sus derechos.

En primer lugar, trabajadoras y trabajadores de este ramo no recibieron soporte por parte de la patronal para el desarrollo de sus actividades con las protecciones básicas. Fueron insistentes los pedidos realizados y no respondidos para la provisión de insumos de seguridad, tales como alcohol y tapabocas, al igual que las solicitudes realizadas a las autoridades para acceder a las vacunaciones anticipadas como parte del personal esencial. En segundo lugar, en plena pandemia llevaron adelante el proceso de constitución y reconocimiento de su sindicato, que se extendió por un periodo de más de ocho meses. En ese lapso, varios de sus dirigentes fueron despedidos debido a sus vínculos con la actividad gremial<sup>14</sup>.

## SINDICATO DE LA ASOCIACIÓN RURAL DEL PARAGUAY. CUANDO EL ESTADO SE CONVIERTE EN ACTOR

El caso del Sindicato de la Asociación Rural del Paraguay (SARP) puede ser considerado como paradigmático, a los efectos de entender a la persecución sindical en términos de un proceso que resulta recurrente. El sindicato solicitó su inscripción ante el MTESS y este fue rechazado por «cuestiones de forma», probablemente debido a las presiones ejercidas por parte de la Asociación Rural del Paraguay<sup>15</sup>.

Los abogados del sindicato apelaron la resolución y se dictó una medida cautelar ordenando la inscripción. Posterior a esta vía, fue corrido el traslado a la ARP, que fue contestada en los mismos términos de la negativa oficial del MTESS. En la resolución final fue denegada la inscripción definitiva, por lo que se apeló nuevamente. Se dictó otra resolución ordenando la inscripción

14 «Trabajadores en moto se organizaron y fundarán sindicato», *ABC Color*, 17 de septiembre de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/17/trabajadores-en-moto-se-organizaron-y-fundaran-sindicato/>. «Deliveries ya cuentan con sindicato», *El Independiente*, 8 de febrero de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://independiente.com.py/deliveries-ya-cuentan-con-sindicato/>. «Trabajadores de delivery solicitan vacunarse contra el COVID-19», *La Nación*, 4 de junio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/04/trabajadores-de-delivery-solicitan-vacunarse-contra-el-covid-19/>. «Trabajadores de delivery piden al Gobierno ser vacunados y subsidio para combustible», *ADN*, 4 de junio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.adndigital.com.py/trabajadores-de-delivery-piden-al-gobierno-ser-vacunados-y-subsidio-para-combustible/>. «Trabajadores de delivery lamentan que Salud no los tuvo en cuenta como esenciales», *La Nación*, 8 de julio de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/07/08/trabajadores-de-delivery-lamentan-que-salud-no-los-tuvo-en-cuenta-como-esenciales/>

15 Jorge Alvarenga, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y Juan José Bernis, abogado representante legal del sindicato, entrevista con el autor, octubre de 2021.

definitiva del sindicato. Sin embargo, hasta el cierre del presente informe, el MTESS sigue en incumplimiento.

Otra de las situaciones que agravan el caso en cuestión radica en que, durante todo el periodo en el que imperó la negativa estatal de inscripción del sindicato, fueron despedidos dos miembros de su comisión directiva. Pese a que su reposición fue ordenada por orden judicial, la resolución de la Justicia laboral no fue acatada hasta ahora. Los referentes sindicales realizaron las denuncias de desacato ante el Ministerio Público, mediante lo cual consiguieron el reintegro de solo uno de los trabajadores despedidos. La incorporación del otro trabajador despedido injustamente es, hasta el presente, resistida por la ARP.

Todos los hechos laborales conculcados y aquí descritos constituyen una flagrante violación a los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambos signados por nuestro país<sup>16</sup>. La intromisión de la patronal en los asuntos sindicales, la limitación a la libertad sindical e incluso el despido de dirigentes sindicales, como última ratio de la negativa patronal a la sindicalización, son algunos elementos prácticos que se pueden mencionar sobre el punto.

Algo que se debe tener en cuenta al momento de analizar las obstrucciones generadas a la organización de trabajadoras y trabajadores es la cuestionable y recurrente práctica de la autoridad administrativa del trabajo de involucrar a la patronal. A la hora de llevar adelante el procedimiento de inscripción de un sindicato, esta instancia siempre procede a «correr traslado» a la patronal para darle la opción de plantear sus objeciones antes de la inscripción definitiva de un nuevo sindicato. Este procedimiento regularmente implementado va de contramano a lo dispuesto por el Convenio 98 de la OIT, donde se destaca claramente que los Estados deben crear los mecanismos para evitar la injerencia patronal en los sindicatos de trabajadoras y trabajadores. Pese a esta indicación, en nuestro país, el MTESS no solo informa a la patronal, sino que —además— admite sus objeciones y les da trámite, aun cuando este tipo de injerencias está totalmente prohibido por la ley y por los convenios internacionales refrendados por el Paraguay.

Cuando se sostiene que este caso representa un episodio paradigmático de persecución sindical, se debe a que evidencia cómo las autoridades públicas actúan en consonancia con los intereses de uno de los grupos económicamente más poderosos del Paraguay.

---

16 Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87 y 98).

## CONCLUSIONES

Con relación a la dimensión administrativa, puede afirmarse que el Estado paraguayo actuó de forma cuestionable desde una perspectiva de derechos y precautoria del trabajo decente. Resulta preocupante la producción en serie de suspensiones de contratos laborales, eludiendo la responsabilidad institucional de realizar un análisis exhaustivo y fáctico, caso por caso. Esto dio pie a un sinnúmero de hechos irregulares, como el mencionado fraude al IPS para el cobro de subsidios. Así, mientras que las trabajadoras y los trabajadores en situación de suspensión seguían realizando sus tareas de forma normal, percibían únicamente la mitad de sus respectivos salarios.

Se observa asimismo que la capacidad de negociación de los colectivos de trabajadoras y trabajadores también se vio sumamente disminuida en este periodo. Como fue destacado, los antecedentes de los dos últimos años en la homologación de contratos colectivos de condiciones de trabajo dan cuenta de un panorama sumamente desalentador. Además, no dejan de ser graves las violaciones a los convenios internacionales de la OIT refrendados por parte del Estado paraguayo, así como la nula predisposición a evitar la injerencia patronal en asuntos de índole sindical.

Igualmente, se observa con preocupación la promulgación de la Ley N.º 6809/2021 que posee un carácter regresivo. La misma tiene un impacto directo en los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores del sector público, dado que representa una traba a la posibilidad de la negociación colectiva de mejores condiciones de trabajo del funcionariado público, así como también la suspensión de la política de desprecarización y la posibilidad del retiro voluntario.

Finalmente, alarma evidenciar que, una vez más, son las trabajadoras y los trabajadores quienes acusan los mayores golpes y efectos generados por la pandemia. En la mayoría de los casos, esto deviene en una mayor vulneración de sus derechos y garantías laborales. Es, por tanto, urgente replantear políticas y medidas de protección que salvaguarden al sector más débil y vulnerable en la desigual relación entre capital y trabajo.

## RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- activar mecanismos para una aplicación real de los Convenios 87 y 98 de la OIT y así evitar la injerencia patronal en asuntos sindicales.
- suprimir la injerencia patronal en las organizaciones sindicales, ejerciendo el Estado su rol proteccionista de trabajadoras y trabajadores.

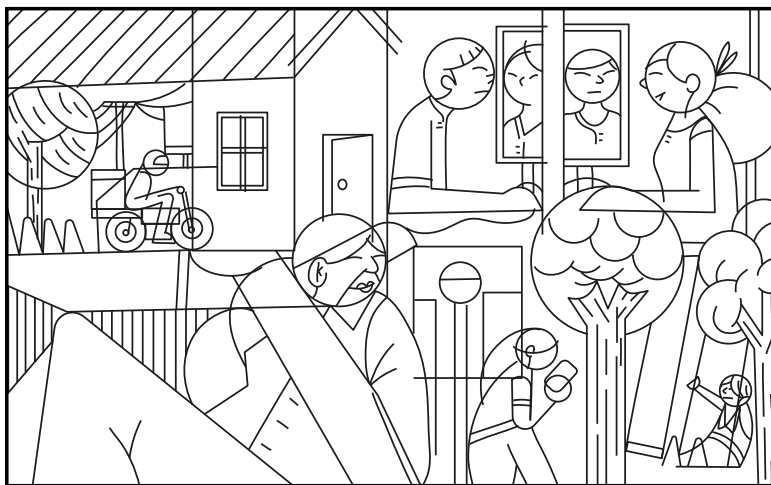
El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe:

- generar nuevos procedimientos administrativos para subsanar el vicio que representa la oposición patronal a la formación de sindicatos.
- abandonar una interpretación y aplicación formalista de las leyes vigentes. Las formas deben proteger al derecho y no anularlo.
- reducir la burocracia excesiva en la tramitación de la legalización y el registro de las organizaciones sindicales.
- designar una mayor cantidad de fiscalizadores, a fin de realizar análisis exhaustivos en los casos de suspensiones de contratos de trabajo y de violaciones a la ley laboral en los centros de trabajo a nivel estatal.

El Poder Judicial debe velar por el cumplimiento del artículo 320 del Código del Trabajo sobre la reincorporación de dirigentes sindicales despedidos en un plazo de 48 horas.

DERECHO A LA VIVIENDA  
Y DERECHO A LA CIUDAD

# UN DESAFÍO MÁS URGENTE QUE NUNCA



Una vivienda y un hábitat adecuados para vivir son necesarios para el desarrollo socioeconómico y cultural de las personas. Aunque en los últimos 25 años se han registrado varios avances en términos de acceso a una vivienda adecuada, estos no han sido suficientes. Hoy, durante una pandemia que ha profundizado las desigualdades existentes en su acceso, especialmente para las personas de ingresos medios y bajos, es imperioso reflexionar sobre qué hay detrás del continuo problema de acceso a la vivienda en nuestro país.

**Palabras claves:** *derecho a la vivienda y hábitat, desarrollo urbano, asequibilidad, asentamientos informales, acceso a la tierra, vivienda digna.*

**Claudia Neumann Vallejo**

TECHO PARAGUAY

**APORTES DE:** RAQUEL BERTRÁN SISA, CARLOS CÁCERES Y MARY LECHENUK (HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY), LUCÍA CALLIZO (RED DE APOYO A ASENTAMIENTOS), OLGA CABALLERO Y DERMIS BÁEZ (TECHO PARAGUAY), ALDO PUSINERI (FÁBRICA SOCIAL) Y JUAN CARLOS CRISTALDO (CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES DE LA UNA)

En primer lugar, el artículo presenta la Política Nacional de Vivienda y Hábitat en su lento proceso de implementación. Luego se abordan las problemáticas de acceso seguro a la tierra, consignando su importancia para acceder a una vivienda digna, así como los obstáculos para conseguir esta última. Entre las barreras se encuentran el presupuesto asignado al Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y la baja efectividad de la ya reducida cartera de Estado. Se mencionan igualmente algunos avances, que, aunque insuficientes, al menos existen. Por último, se brindan consideraciones finales y recomendaciones para el Estado.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### UN PROCESO LENTO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT

La situación de la vivienda en Paraguay es sumamente urgente. Aunque no existen datos actuales sobre el déficit habitacional en el país, según el censo del 2012, solo el 39,5% de las viviendas calificaron como aceptables, de acuerdo con el Global Index of Overall Quality of Housing<sup>1</sup>. Considerando proyecciones gubernamentales, en aquel año se estimó que el déficit habitacional era alrededor de 1.100.000 viviendas<sup>2</sup>, siendo el 13% déficit cuantitativo (construcción de viviendas nuevas) y el 87% déficit cualitativo (mejoramiento y/o remodelación de viviendas existentes)<sup>3</sup>. Con esta deuda histórica, Paraguay asumió un papel importante en Hábitat III, la cumbre de las Naciones Unidas realizada en el 2016 en Ecuador, donde el país se comprometió a implementar una política nacional de la vivienda en consonancia con los principios globales establecidos en la Nueva Agenda Urbana<sup>4</sup>.

En concordancia con este compromiso asumido por el Estado, se promulgó el Decreto N.º 6043/2016<sup>5</sup> que estableció el Comité Nacional de Vivienda y

1 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Análisis del déficit habitacional del Paraguay 2012*, <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigacion%20tematica/Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf>.

2 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *PLANHAVI - Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay 2012*, <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf>

3 *Ibidem*.

4 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat 2018*, <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>. María del Carmen Fleitas Delgado et al., «Derecho a la vivienda en tiempos de COVID-19», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 280-283, 289.

5 Decreto Nacional N.º 6043, del 4 de octubre de 2016, *Presidencia de la República - Ministerio del Interior*, [https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver\\_decreto/16631](https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/16631)



Hábitat (CNVH)<sup>6</sup>. Compuesto por 67 instituciones públicas y privadas<sup>7</sup>, su objetivo es servir como auditor de la política nacional relacionada a vivienda y hábitat adecuados. Además, en el 2018, la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat —actualmente el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)— publicó la Política Nacional de Vivienda y Hábitat del Paraguay (PNVH)<sup>8</sup>. Este documento contiene el marco básico para formular e implementar planes, programas y proyectos institucionales relacionados al mejoramiento de la calidad de vida y el derecho a una vivienda digna y ambiente saludable. La PNVH está sustentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Constitución de la República del Paraguay. También está transversalmente orientada a contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enmarcada así en la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.<sup>9</sup>

A pesar de que el MUVH ha llevado a cabo acciones que de algún modo se alinean con los objetivos de la PNVH, esta todavía se encuentra siendo adaptada al nuevo rango de ministerio que hoy tiene la anterior Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) y, por lo tanto, aún no es ejecutada sistémica y articuladamente. Por otro lado, el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat (CNVH), que tiene el mandato institucional de trabajar

6 Comité Nacional de Vivienda y Hábitat, <https://www.muvh.gov.py/comite-nacional-de-habitat>

7 Las instituciones del CNVH son: Administración Nacional de Electricidad, Agencia Financiera para el Desarrollo, Alter Vida - Centro de Estudio y Formación para el Eco-Desarrollo, Arzobispado de Asunción - Pastoral Social, Asociación Ciudadela, Asociación de Profesionales de la Construcción, Asociación para el Desarrollo Sustentable - Migara, Asociación Paraguaya de Arquitectos, Asociación Paraguaya de Empresas Loteadoras, Asociación Rural del Paraguay, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay, Banco Nacional de Fomento, Cámara de Diputados (Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda), Cámara de Senadores (Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible; Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales - Coderna), Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios, Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias, Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción, Cámara Paraguaya de la Vivienda y la Infraestructura, Cedes Hábitat (ONG), Centro Paraguayo de Ingenieros, Colegio de Arquitectos del Paraguay, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, Compañía Paraguaya de Comunicaciones S. A., Consejo de Gobernantes del Paraguay, Consejo Paraguayo de Construcción Sostenible, Contraloría General de la República del Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A., Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Entidad Binacional Yacyretá, Gabinete Social - Presidencia de la República, Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Hábitat para la Humanidad (ONG), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Instituto Paraguayo del Indígena, Itaipú Binacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Red Paraguaya por Ciudades Sustentables, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Secretaría de Acción Social, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría de la Juventud, Secretaría del Ambiente, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, Techo Paraguay (ONG), Unión Industrial Paraguaya, Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción», Universidad Nacional de Asunción (Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte).

8 *Ibidem* 6.

9 Fleitas Delgado, «Derecho a la vivienda...».

juntamente con el MUVH en el proceso de implementación de la PNVH<sup>10</sup>, tuvo su última reunión en marzo de 2018<sup>11</sup>. Hasta la fecha, el CNVH, que debería marcar el ritmo de la política, sigue inactivo.

La ausencia de respuestas ante la necesidad de reactivar o encaminar la implementación de la PNVH ha generado que diversas organizaciones aliadas de la sociedad civil se posicionen solicitando al MUVH la reactivación del CNVH para dar camino a los planes y compromisos del país. Como respuesta, representantes del MUVH remitieron que el reconocimiento formal de la PNVH como Política de Estado debe ser refrendado por Decreto del Poder Ejecutivo, proceso que será impulsado por dicha institución una vez concluidos la validación y el ajuste del documento a las funciones institucionales asignadas a su Carta Orgánica<sup>12</sup>.

El estado actual del derecho a la vivienda representa una importante barrera para cumplir las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, los compromisos asumidos a nivel internacional en la cumbre Hábitat III y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ante todo, miles de familias paraguayas están siendo afectadas por el déficit habitacional en un contexto en el que poder acceder a una vivienda y un hábitat dignos se ha vuelto más primordial que nunca. Ante las nuevas dinámicas urbanas y migratorias, el amenazante cambio climático y la crisis sanitaria, la precariedad habitacional debería instar al Estado a actuar y llevar a cabo los planes nacionales. Sin embargo, la ejecución de la única política nacional que busca establecer mecanismos conducentes a garantizar el acceso a vivienda y hábitat dignos y adecuados a la población está siendo dilatada, en gran parte, por mecanismos burocráticos y falta de voluntad política.

## **EL PROBLEMA DE ACCESO SEGURO A LA TIERRA Y SU IMPORTANCIA PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA DIGNA EN PARAGUAY**

Acceder a una vivienda «digna» va mucho más allá de poder contar con cuatro paredes y un techo. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad<sup>13</sup>. Para que una vivienda sea realmente adecuada, como

<sup>10</sup> *Ibidem* 4.

<sup>11</sup> Véanse Octava Jornada 15-03-2018, MUVH, [https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post\\_type=archivoscnh](https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post_type=archivoscnh) y Fleitas Delgado, «Derecho a la vivienda...».

<sup>12</sup> Informe de la Dirección General de Planificación Estratégica en respuesta al Exp. 6855-21 de Hábitat para la Humanidad Paraguay.

<sup>13</sup> Véase Observación General N.º 4, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3-4 en Naciones Unidas - Hábitat, «El derecho a una vivienda adecuada», *Folleto Informativo N.º 21 (Rev. 1)*, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

mínimo, debe contemplar: la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; adecuación cultural y una ubicación en una zona segura que posibilite el acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo<sup>14</sup>.

En Paraguay, la posibilidad de acceder a una vivienda digna representa una deuda histórica del Estado para con la población. Esta deuda está ligada a largos años de incapacidad institucional, inversiones insuficientes, falta de articulación entre actores pertinentes, escasez de planes de ordenamiento territoriales y otros factores que limitan la posibilidad de garantizar una vivienda digna, con todo lo que ello implica. Por ejemplo, en el contexto actual, poseer y acceder regularmente a la tierra lastimosamente está siendo un factor altamente limitante para conseguir una vivienda digna. Además de prevenir desalojos forzosos y amenazas, la tenencia segura de la tierra permite a las familias paraguayas tener acceso a programas de vivienda estatales.

Una de las formas de observar las problemáticas que existen para acceder regularmente a la tierra y sus consecuencias es a través de la situación del creciente número de asentamientos precarios o informales en el país, territorios que concentran gran parte del déficit habitacional. En 2015, solo en las ciudades que integran el área metropolitana de Asunción (AMA) existían más de 400 asentamientos con más de 38.000 familias<sup>15</sup>. A su vez, en el 2020, el departamento de Alto Paraná contaba con más de 270 asentamientos<sup>16</sup>. La formación de estos territorios está asociada a una política denegadora de derechos y, en parte, a la exorbitante desigualdad existente en términos de distribución de la tierra. En este sentido, cabe mencionar que el reciente reporte del Banco Mundial describe a Paraguay como el país con el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo, con un coeficiente de Gini de 0,93<sup>17</sup>. Además, entre otros factores, la creación de asentamientos informales también está vinculada a la incapacidad del Estado de garantizar posibilidades de empleo y servicios fundamentales a lo largo del territorio nacional.

Muchos de los problemas que enfrentan los pobladores de comunidades precarias se relacionan a las dificultades que tienen en la regularización de terrenos para acceder a la tenencia regular de la tierra o contar con un título de propiedad legal. Este proceso finaliza cuando cada familia de la comunidad tiene el título de propiedad de su lote de tierra en sus manos, y aunque pueda parecer simple, no lo es. El proceso es bastante complicado, largo y tedioso.

---

14 *Ibidem*.

15 Relevamiento de Asentamientos Precarios 2015 - Área Metropolitana de Asunción, *Techo Paraguay*, <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

16 Relevamiento de Asentamientos Precarios 2020 - Alto Paraná, *Techo Paraguay*.

17 Grupo Banco Mundial, *Paraguay - Notas de Política 2018* (Asunción: Grupo Banco Mundial, 2018). <http://documents1.worldbank.org/curated/fr/751071525763871071/pdf/126021-WP-PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePoliticafinal.pdf>

Alrededor del 44,6% de los terrenos donde se ubican los asentamientos relevados por la organización Techo Paraguay en el AMA pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el 27% a propietarios privados y el resto a terrenos municipales, fiscales o de otro tipo<sup>18</sup>. En los casos en que el terreno pertenece al MDS, los pobladores tienen la posibilidad de trabajar con Tekoha, su Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Poblaciones Urbanas y Suburbanas. Este programa tiene como objetivo brindar respuestas y soluciones habitacionales a familias en situación de pobreza ubicadas en zonas urbanas, mediante la adquisición de terrenos, la regularización de planes y la firma de contratos con familias para brindarles seguridad jurídica<sup>19</sup>. Desde Tekoha, el Estado propone mecanismos para obtener la seguridad jurídica de la propiedad, lo cual se da a través de una revisión territorial, aprobación de planos y la firma de contratos con las familias pobladoras. No obstante, este proceso puede ejecutarse solamente en los casos donde el ministerio haya adquirido el terreno previamente. En cuanto a terrenos privados, las personas propietarias utilizan diferentes estrategias de regularización con las familias, como la venta del terreno al MDS.

Hasta la fecha, se registran 669 territorios sociales a nivel país y 444 territorios regularizados. El número de contratos firmados por el MDS en el 2019 fue de 2.793, descendiendo a 991 en el 2020 y a 478 en el 2021. Aunque la meta para el 2022 es de 3.000 contratos, se observa un descenso considerable en regularización de territorios sociales por parte del MDS durante los últimos tres años<sup>20</sup>. Esto se ve claramente reflejado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado a Tekoha del MDS. Desde el 2018, el presupuesto fue bajando de 14.761 millones de guaraníes en el 2018, a 13.468 en el 2019, a 7.659 en el 2020 y tan solo a 6.337 en el 2021. En otras palabras, desde el 2018 hasta hoy, el presupuesto se fue reduciendo en un 54%<sup>21</sup>.

Puesto que Tekoha es el único programa estatal que tiene Paraguay para regularizar territorios de asentamientos urbanos informales, las acciones gubernamentales están siendo insuficientes para hacer frente al creciente número de situaciones de informalidad. El panorama se torna incluso más adverso con los grandes recortes presupuestarios destinados al MDS.

El acceso formal a la tierra no es solo importante para acceder a programas estatales de vivienda, sino que también es esencial para prevenir los desalojos forzosos. En este punto cabe señalar que sacar a las personas contra su voluntad de los hogares y tierras que ocupan sin proporcionarles acceso a

---

18 *Ibidem* 15.

19 Programa Tekoha, *Ministerio de Desarrollo Social*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha>

20 Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso Nacional, <http://bicameral.congreso.gov.py/index.php/documentos-de-interes/pgn-ano-2022/presentacion-de-las-entidades>

21 «Solicitud #46543. Montos presupuestados y Ejecutados del MUVH», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#1/ciudadano/solicitud/46543>

las formas adecuadas de protección y sin ofrecerles alternativas de reasentamiento es una violación de los derechos humanos<sup>22</sup>. La derogación del protocolo de procedimientos de desalojo en 2019<sup>23</sup> y la no prórroga de los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley N.º 6524/2020, respecto a la prohibición de desalojos durante la crisis de salud del COVID-19 hasta junio de 2020, han derivado en desalojos de familias por parte de los municipios y el Estado durante la pandemia, colocándolas en posiciones aún más vulnerables de las que se encontraban<sup>24</sup>.

La planificación y el ordenamiento territorial toman un papel protagónico para hacer frente al fenómeno de los asentamientos, ya que las ocupaciones de los terrenos, en su mayoría, se dan por factores económicos. La situación actual de los asentamientos informales paraguayos evidencia la falta de políticas públicas en materia de vivienda y vías de acceso justo al suelo, las cuales no existen o son de orden reactivo. Cuando se habla del problema de la tierra, muchas veces el debate se centra en los efectos de la insatisfacción de las necesidades básicas de la población paraguaya. Por ejemplo, la ley recientemente aprobada que eleva la pena por invasión de tierras hasta diez años de privación de libertad<sup>25</sup> endurece las medidas de castigo a familias vulnerables, atacando los síntomas de un problema de gestión del Estado, en vez de avanzar en soluciones del problema de fondo. Mientras se continúe sin abordar las estructuras y debilidades estructurales de nuestro país, proseguiremos con el esfuerzo estéril de seguir levantando las murallas y elevando las penas, pero sin ningún resultado real.

Así pues, es pertinente preguntarse cuál es el verdadero problema de la tierra en Paraguay. A pesar de la notoria cantidad de suelo público disponible que se podría utilizar para paliar el problema, en la mayoría de los casos, el Estado ignora este recurso y se empeña en buscar otras soluciones parciales, superficiales y no definitivas.

De este modo, muchas de las familias que viven en asentamientos informales se ven enfrentadas a grandes desafíos a la hora de regularizar sus terrenos, lo cual hoy resulta primordial para acceder a otros derechos fundamentales. Los mecanismos de regularización proveídos por el Estado son insuficientes

---

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/CESCR%20N%C2%BA%207.pdf>

23 «Dejan sin efecto protocolo utilizado en procedimientos de desalojo de inmuebles invadidos», *Ministerio del Interior*, 19 de septiembre de 2019, acceso el 7 de julio de 2021, <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>

24 Proyectos de ley de modificación del artículo 52 de la Ley N.º 6524, ver fichas de expedientes en *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121290>, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121538> y <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121260>

25 Ley N.º 6830/2021, que «Modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997», del 30 de septiembre de 2021, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3485/ley-n-3440-modifica-varias-disposiciones-de-la-ley-n-116097-codigo-penal>

en comparación a la elevada cantidad de asentamientos existentes, situación que se agudiza con los recortes presupuestarios del ministerio. Por si esto fuera poco, las familias residentes de asentamientos informales en el 2021 también enfrentan la ausencia de leyes abocadas a mejorar la planificación urbana de las ciudades, implementar mecanismos reales para acceder a una vivienda digna y desarrollar el sistema de protección social del país.

Si bien el acceso regular a la tierra está siendo un factor importante para acceder a una vivienda digna, la tierra no es el único factor. No obstante, su alto grado de importancia debería impulsar la generación de nuevas alternativas innovadoras en la tenencia de la tierra que no necesariamente impliquen la propiedad de la tierra para poder vivir dignamente, garantizando el derecho a la vivienda. Estas alternativas deben estar pensadas poniendo énfasis en las comunidades más vulnerables.

## **EL PROBLEMA DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA**

A los desafíos a la hora de contar con acceso regular de la tierra para tener la posibilidad de conseguir una vivienda y hábitat dignos, se adhieren las dificultades a fin de disponer de una vivienda en sí. Incluso, aunque lograr un acceso seguro a la tierra puede ser un paso importante hacia la posibilidad de contar con una vivienda, la vivienda no es una garantía.

El Segundo Informe Voluntario del Estado acerca de los ODS en Paraguay indica que el 56,3% de las personas en situación de pobreza y el 37,9% de todos los niños y las niñas entre 0 y 14 años habitan en viviendas inadecuadas<sup>26</sup>. Estos datos dan la pauta sobre cómo están conformadas muchas de las familias víctimas del déficit habitacional y muestran las implicancias de esta realidad en la vida de grupos sociales que se encuentran estructuralmente en situaciones de vulnerabilidad. Igualmente, víctimas del déficit son las familias paraguayas que hoy viven en alquiler o familias extendidas habitando en la misma vivienda en condiciones de hacinamiento.

No obstante, es importante mencionar que en la última década hubo avances en el derecho a la vivienda. Por ejemplo, en el 2009 se aprobó el Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis) dentro del MUVH. Su misión es proveer, a familias de ingresos medios y bajos, subsidios habitacionales para el mejoramiento de su calidad de vida. Asimismo, está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional<sup>27</sup>. Los niveles de subsidio son variables de acuerdo con el grado de renta familiar, desde un 15% (familias con ingreso entre 3,5 y 5

26 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario - Paraguay 2021*, [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/segundoinforme\\_p6122m54.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/segundoinforme_p6122m54.pdf)

27 Véase el artículo 2 de la Ley N.º 3637, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

salarios mínimos) al 95% del subsidio (familias con ingreso inferior a 1 salario mínimo)<sup>28</sup>. Fonavis llega a los 17 departamentos del país y opera a través de los Servicios de Asistencia Técnica (SAT), que actúan como satélites técnicos de la institución, capacitando a las y los referentes comunitarios que ejercen como contralores de los programas durante su ejecución y generando procesos participativos comunitarios<sup>29</sup>. Sin embargo, si bien Fonavis existe, no es ágil, eficiente ni sostenible. Para muchas familias, Fonavis termina siendo una cuestión de deseo, ya que por razones burocráticas requiere una alta inversión de tiempo y recursos de parte de las mismas.

Así, aunque existentes, los avances son insuficientes. Por ejemplo, como puede verse en la tabla 1, en los últimos tres años ha habido un pequeño incremento en la asignación correspondiente a la cartera del MUVH. No obstante, las estimaciones de este ministerio para cubrir al menos el 60% del déficit habitacional para los próximos 10 años serían de USD 6.400.515.544, lo cual implica mayor asignación y fondos de inversión, así como un trabajo de articulación coordinado mediante el liderazgo de dicha cartera con los diversos sectores del ecosistema de vivienda<sup>30</sup>. Desafortunadamente, según el proyecto del Ministerio de Hacienda para el 2022, el presupuesto del MUVH descendería de 823.976 millones a 385.689 millones de guaraníes, lo cual representa una disminución de más del 45%<sup>31</sup>.

Este descenso considerable en el presupuesto del MUVH se relaciona con el hecho que ya no dispone de montos altos de bonos soberanos (fuente 20). Su presupuesto se había elevado con la emisión de bonos soberanos en varias ocasiones. Desde el 2013, parte de este tipo de deudas se dedicó a soluciones de hábitat adecuado y sostenible, así como a fondos de emergencia. En este sentido, la inversión depende en gran medida de la deuda (fuente 20) y de fuentes institucionales (fuente 30) y, por consecuencia, es inestable. La fuente que menos se ejecuta es la 30, es decir, productos de cobros de la propia institución o reservas y donaciones. A su vez, los recortes en el presupuesto quizás también estén ligados a su baja ejecución a través de los últimos años. De hecho, la efectividad de dicho presupuesto no superó el 70% en recientes ejercicios y fue disminuyendo a lo largo del tiempo hasta llegar a casi 42% en el 2021. De este modo, se observan una inversión cada vez más baja en particular en cuanto a tierras urbanas y problemas de ejecución de la ya baja inversión por falta de gestión estatal.

28 Véase el artículo 8 de la Ley N.º 3637 en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

29 *Ibidem* 12.

30 Informe presentado por el MUVH en el Foro Inmobiliario Paraguay 2018.

31 *Ibidem* 21 y Comisión Bicameral de Presupuesto, Presentación de las entidades, Presupuesto institucional 2022, MUVH, [http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5016/3180/1461/8-\\_MUVH\\_14-09-2021.pdf](http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5016/3180/1461/8-_MUVH_14-09-2021.pdf)

**Tabla 1. Cifras del presupuesto del MUVH de los últimos tres años**

AÑO	2019	2020	2021
Ley N.º	6258	6469	6672
Presupuesto	759.348 millones	706.708 millones	823.976 millones
Ejecución	534.713 millones	452.791 millones	345.815 millones
Efectividad	70,17%	64,07%	41,9%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda<sup>32</sup>.

Además de los inmensos recortes y la falta de efectividad de los programas del MUVH, su enfoque también es cuestionable. Tomando en consideración el promedio de producción de viviendas de los dos actores principales del mercado —como son el MUVH y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)—, la oferta solo alcanza la cantidad de 40.000 soluciones habitacionales cada cinco años<sup>33</sup>. Por lo tanto, teniendo en cuenta el déficit actual, dicha cantidad promedio no permitiría la reducción del déficit cuantitativo en los próximos 20 años. Es notable que el mayor problema de déficit de vivienda que sufre el país es la calidad de las viviendas existentes que no cumplen con los estándares mínimos para ser consideradas viviendas adecuadas. Conociendo esta problemática, los programas actuales de viviendas están más orientados a la construcción de viviendas nuevas, dejando atrás la promoción o el estímulo al financiamiento para superar este déficit<sup>34</sup>.

Considerando lo descrito, es fundamental no solamente señalar las dificultades de acceso a viviendas por parte del Estado, sino también cuestionar cómo y dónde están siendo construidas aquellas viviendas que llegan a edificarse. Si bien existen familias que terminan consiguiendo una vivienda luego de largos procesos, muchas de ellas no acceden a más de cuatro paredes y un techo y, por lo tanto, no acceden a una vivienda digna. En este sentido, es importante dejar de pensar en «vivienda» y «hábitat» por separado y empezar a pensarlos como inseparables. Por ello, al hablar del acceso a viviendas se debe también hablar de planificación territorial y urbana, y concebir a una vivienda como mucho más que una edificación.

32 Ministerio de Hacienda, <https://datos.hacienda.gov.py/>

33 «Informe sobre Gestión de Créditos», *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.afd.gov.py/informe-de-gestion>

34 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Análisis del Déficit Habitacional en Paraguay*, 2012, [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3\\_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf)



Por último, ¿cuáles son las alternativas de acceso a una vivienda digna a través de programas de vivienda estatales? En Asunción, por ejemplo, el 17,6% de las familias alquila casa o vive en una prestada. Las familias con bajos ingresos económicos tienen que pagar 50% de depósito, más dos meses de renta por adelantado. Además, muchas veces el costo del alquiler asciende del 30% al 40% de los ingresos familiares<sup>35</sup>.

De esta manera, el derecho a la vivienda se ve también obstaculizado en el 2021, principalmente por la falta de eficiencia medida en productividad y en el uso de recursos disponibles del MUVH. Asimismo, las alternativas a programas estatales para acceder a una vivienda digna son escasas o inaccesibles para la población.

## CONCLUSIONES

Luego de casi dos años de pandemia, es importante cuestionar cómo avanza el derecho a la vivienda digna en el país. Ante las nuevas dinámicas urbanas y migratorias, el amenazante cambio climático y la crisis sanitaria, contar con una vivienda y hábitat dignos se ha vuelto más primordial que nunca. Sin embargo, la ejecución de la esperanzadora Política de Vivienda y Hábitat, la única política nacional que busca establecer mecanismos conducentes a garantizar el acceso a vivienda y hábitat dignos a la población, está siendo dilatada en gran parte por mecanismos burocráticos y falta de voluntad política. A esto se le suma la dramática reducción de la inversión en vivienda y hábitat en Paraguay, reflejada en los grandes recortes presupuestarios del MUVH y del MDS y la baja efectividad de las ya reducidas carteras de Estado. Asimismo, considerando que una vivienda adecuada va más allá de un techo y cuatro paredes y que implica, por ejemplo, la tenencia segura de la misma, el acceso a la tierra sigue siendo un desafío para garantizar este derecho. Por tanto, las disminuciones en presupuestos, su baja ejecución y la falta de estrategias innovadoras para contrarrestar limitantes a fin de garantizar este derecho, contrastan con el alto déficit habitacional calculado a través de proyecciones gubernamentales de hace casi diez años.

Bajo el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que busca «no dejar a nadie atrás», es necesario que el Estado realice un replanteamiento de prioridades. Es solo con voluntad política que el país puede salir adelante en este derecho, ya que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este ámbito no tienen la capacidad necesaria de incidir fuertemente en la política pública. Si bien muchas veces las preguntas y respuestas surgen de las mismas bases, el Estado debe articular la acción. Debe reconocer la importancia de la vivienda como un derecho humano y colocarla en el centro de la reactivación económica post-COVID-19, con el objetivo de alcanzar

---

35 *Ibidem*, 32.

las metas propuestas por el país en materia de desarrollo para el 2030 y los compromisos asumidos de la Nueva Agenda Urbana. El contexto actual y la constante precariedad habitacional deberían instar al Estado a actuar y llevar a cabo los planes nacionales, innovando en maneras de trabajar en este derecho y protegerlo.

## RECOMENDACIONES<sup>36</sup>

- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, así como la reactivación del Comité Nacional de Vivienda y Hábitat.
- Adecuar y/o aplicar políticas públicas existentes sobre el ordenamiento territorial.
- Desarrollar, desde el MUVH, programas de mejoramiento de viviendas a gran escala, en vista a que los montos promedios necesarios para atender a dicho déficit son menores que los de la construcción de viviendas nuevas.
- Desarrollar, desde el MUVH y la AFD, productos de financiamiento para producción de viviendas nuevas y mejoramientos, a canalizar de la misma manera que se realiza actualmente, pero con montos promedios menores que permitan escalar la producción de viviendas con fondos de la AFD.
- Luego de reactivar el Comité Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat, aumentar los presupuestos del MUVH y el MDS, viendo por la efectividad de su ejecución.
- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y el privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias con ingresos inferiores a cinco unidades de salario mínimo.
- Disponer de recursos para la implementación del fondo de garantía a familias consideradas de alto riesgo por instituciones financieras.
- Adoptar y fortalecer políticas de mejoramiento integral en asentamientos precarios que garanticen procesos de tenencia segura de tierra y acceso a servicios públicos de calidad, asegurando la participación de los beneficiarios y las beneficiarias en las distintas etapas, considerando condiciones de vulnerabilidad, sus capacidades y la organización comunitaria.

---

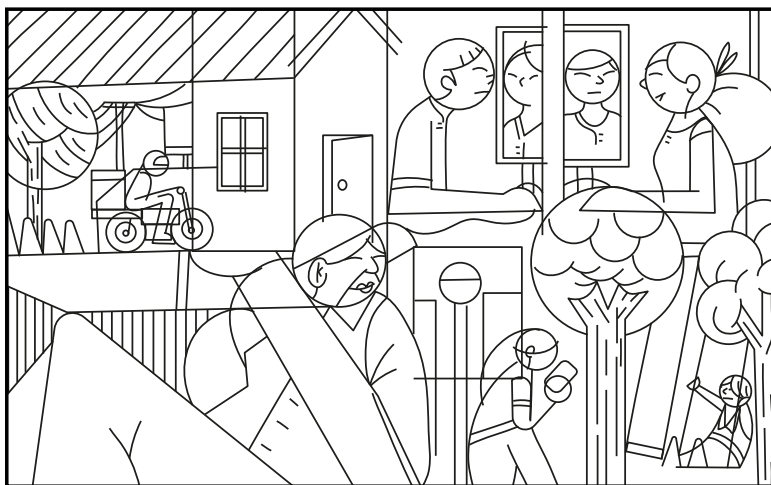
<sup>36</sup> Muchas de las recomendaciones del año pasado siguen vigentes este año, por ello vuelven a ser incluidas en esta edición.

- Prevenir los desalojos forzosos a través de la planificación urbana, fortaleciendo programas existentes dentro del marco de los derechos humanos.
- Desarrollar, en conjunto con la Academia, alternativas a la tenencia segura de la tierra.
- Considerar, en todas las acciones que involucren el acceso a la vivienda, todas las condiciones mínimas de una vivienda digna: seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; adecuación cultural y una ubicación en una zona segura que posibilite el acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo.
- Al planear soluciones para garantizar el derecho a la vivienda, hacerlo utilizando el concepto ampliado de vivienda digna, en conjunto con la idea de hábitat digno.



REFORMA AGRARIA Y DERECHOS CAMPESINOS

# ¡NO PUEDO RESPIRAR! LA AGONÍA CAMPESINA BAJO LAS BOTAS DEL AGRONEGOCIO Y SU GOBIERNO



El mundo rural paraguayo ha sido escenario, una vez más, de arraigados conflictos y disputas en torno a la tierra, la producción, los bienes naturales y la vida misma. El modelo extractivista agroexportador —con los cultivos mecanizados, la ganadería industrial y las plantaciones forestales— busca expandirse en el territorio a cualquier costo, o sobre cualquier impedimento, aunque este sean personas. Los terratenientes siguen marcando el ritmo de las intervenciones del Estado. Las comunidades campesinas e indígenas continúan defendiendo, como pueden, sus cada vez más estrechos y amenazados territorios, exclamando su agonía, que recuerda a la del afroamericano George Floyd, víctima del poder represivo hacia los sectores subalternos en Estados Unidos.

**Palabras claves:** *reforma agraria, derechos campesinos, tenencia de la tierra, políticas agrarias.*

**Luis Rojas Villagra**

HEÑÓI, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA,  
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIOAMBIENTAL

En este artículo se describen y analizan las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de la reforma agraria y los derechos del campesinado. Se pone un énfasis especial en la política de tierras, la política agraria y el análisis del impuesto inmobiliario como elemento central de una política fiscal para desalentar los latifundios y el acaparamiento de tierras. Se mencionan casos emblemáticos de conflictos agrarios y ambientales ocurridos durante el periodo del informe, así como los proyectos de reformas legales regresivas encaminadas a blindar las tierras malhabidas y otras irregularmente apropiadas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### PROLONGACIÓN DE LA CRISIS

Los efectos de la pandemia se siguieron sintiendo con mucha fuerza en el primer semestre del 2021, con una alta cantidad de contagios y personas fallecidas. En el periodo que abarca este informe, también se prologaron la situación de crisis económica y los problemas en el mercado laboral y en la agricultura familiar campesina e indígena. Las autogestionadas ollas populares siguieron salvando la alimentación de muchas familias, a pesar del escaso apoyo gubernamental.

### Precios de los alimentos por las nubes

Tuvieron significativos incrementos los precios de la canasta básica. La inflación interanual de octubre de 2020 a septiembre de 2021 fue de 6,4%; solo de enero a septiembre de 2021, la inflación en general fue de 4,6%. Pero en cuanto a los alimentos, la inflación fue mayor: de octubre a septiembre, la interanual fue de 13,6%, mientras que la inflación de alimentos acumulada de enero a septiembre de 2021 fue de 7,6%.

El costo de la carne, tanto de vaca como de cerdo y aves, ha aumentado en gran medida por la priorización de las exportaciones, y la consecuente presión de los precios internacionales sobre los internos. También se han incrementado significativamente las hortalizas y los frutos frescos, que dependen en gran medida de la producción extranjera. Como ejemplo, según datos del Mercado de Abasto de Asunción<sup>2</sup>, el aumento de precios entre marzo de 2020 (antes de iniciarse las restricciones en el país) y octubre de 2021 fue de 172% para el tomate, 42% para el queso Paraguay, 20% para la mandioca y 16% para la papa.

1 Banco Central del Paraguay, *Informe de inflación (IPC) - Septiembre 2021*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>

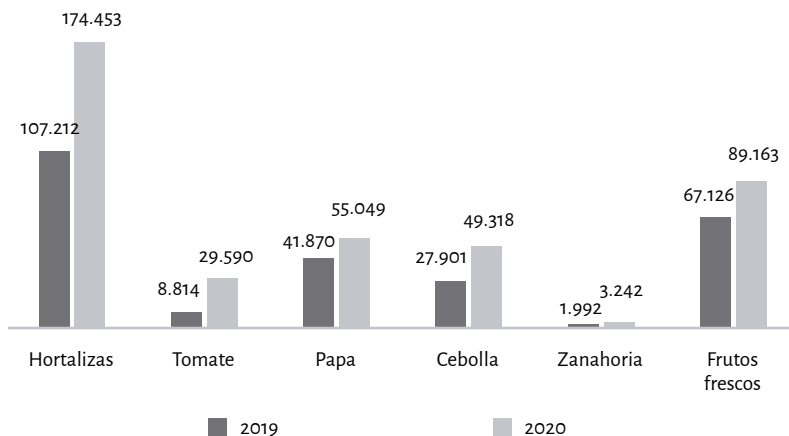
2 Servicio de Información de Mercados Agropecuarios, MAG, Dirección de Comercialización, acceso en marzo de 2020 y octubre de 2021, [http://www.mag.gov.py/Comercializacion/2021/Octubre/B\\_13-10-2021.pdf](http://www.mag.gov.py/Comercializacion/2021/Octubre/B_13-10-2021.pdf)

## A mayor crisis, más importación

Otra expresión de la crisis agrícola paraguaya en este periodo es el gran aumento en la importación de productos agrícolas básicos desde la Argentina y el Brasil. Como se observa en el gráfico 1, el volumen de hortalizas importadas en 2019 fue de 107.212 toneladas, mientras que en el 2020 subió a 174.453 toneladas, lo que equivale a un incremento del 63%.

Es particularmente serio el caso del tomate. En un país donde existen miles de productores del rubro, su importación tuvo un enorme salto: 236% en solo un año. En consecuencia, los productores nacionales tuvieron grandes dificultades para comercializar sus productos.

**Gráfico 1. Importaciones agrícolas. Años 2019-2020 (en toneladas)**



Fuente: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), 2021.

La mayor parte de los rubros agrícolas importados tuvo incrementos. La cebolla sufrió un aumento de 77%, la zanahoria de 63% y la papa de 31%; los frutos frescos en total pasaron de 67.126 a 89.163 toneladas, con una variación del 33%. Estos datos evidencian la profunda crisis de la producción nacional, que va siendo suplantada progresivamente por la oferta externa, lo que afecta con mayor fuerza a las y los pequeños agricultores y horticultores, quienes van perdiendo empleos e incluso tierras, en beneficio de sectores especulativos, como el importador y el inmobiliario.

## Ollas sin apoyo gubernamental

A pesar de la crítica situación alimentaria, que afecta principalmente a amplios segmentos vulnerables, el Gobierno decidió eliminar el apoyo en insumos a las ollas populares, establecido en la ley aprobada para el efecto en 2020.

Mediante el Decreto N.º 5996 del 20 de septiembre de 2021<sup>3</sup> —que reglamentó la Ley N.º 6809/2021<sup>4</sup>, de consolidación económica y contención social—, se restringió la asistencia solo a kits de alimentos a ser distribuidos de forma individual, con el riesgo de que primen criterios prebendarios en dicha asignación, como han advertido voceras de la articulación de ollas populares.

## APOYO GUBERNAMENTAL A LOS AGRONEGOCIOS

Los agronegocios —producción a gran escala de monocultivos o ganado— han seguido con su intensa dinámica orientada a las exportaciones, con el apoyo directo del Estado (a través de créditos, obras, asistencia técnica, etc.), o indirecto (bajos impuestos, escasos controles a normas ambientales, etc.). El ministro de Agricultura Santiago Bertoni se ha constituido en su férreo defensor, al tiempo de ser mayormente indiferente hacia las demandas del sector campesino. Es más, a través del Decreto N.º 5217 del 5 de mayo de 2021, a petición del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Presidencia de la República declaró al 2021 como «Año de la soja en Paraguay», afirmando que es el principal rubro de renta de los pequeños, medianos y grandes productores en el país. Esta última afirmación es falaz. Por sus elevados costos y alto impacto ambiental, la soja mecanizada no es un rubro adecuado para las fincas de menos de 20 hectáreas, pero la Unión de Gremios de la Producción (UGP) —como principal gremio defensor del modelo de la soja extensiva— viene intentando instalar el discurso de que es una opción para el campesino, buscando legitimar la expansión del modelo. Sobre la decisión de declarar el año de la soja, Bertoni despejó cualquier duda sobre su parcialismo hacia la producción sojera:

Esto no es solo un reconocimiento, sino representa la posición firme del Gobierno a favor de los productores; que yo recuerde nunca un Gobierno ha manifestado tanto apoyo en favor de este sector [...] se trata de un sector en el cual el Gobierno se siente apoyado, y que ello se refleja en las diversas acciones conjuntas impulsadas [...] de modo que puedan seguir expandiéndose [...]<sup>5</sup>.

3 Decreto N.º 5996/2021, <http://baselegal.com.py/docs/dob499c4-1bce-11ec-8c5e-525400c761ca>

4 Ley N.º 6809, del 8 de septiembre de 2021, que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9663/ley-n-6809-establece-medidas-transitorias-de-consolidacion-economica-y-de-contencion-social-para-mitigar-el-impacto-de-la-pandemia-del-covid-19-o-coronavirus>

5 «Ejecutivo declara al 2021 como año de la soja y reconoce su aporte a la agricultura», 11 de mayo de 2021, *Agencia de Información Paraguaya - IP*, acceso el 2 de octubre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-declara-al-2021-como-año-de-la-soja-y-reconoce-su-aporte-a-la-agricultura/>



## NECESIDAD DE CAMBIOS Y TENSIONES A NIVEL GLOBAL

El 23 de septiembre tuvo lugar en Nueva York la Cumbre de Sistemas Alimentarios, emprendida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para analizar y tomar medidas en torno al hambre, la producción agrícola y el cambio climático a nivel global. El secretario general de la ONU, António Guterres, señaló en la ocasión:

Hasta 811 millones de personas en el mundo se enfrentaron al hambre en 2020, un aumento del 20% en solo un año. La crisis provocada por la pandemia se desarrolla frente a una crisis planetaria que amenaza nuestro clima y la vida tal como la conocemos. La producción de alimentos y los productores locales son cada vez más vulnerables a los impactos adversos del cambio climático<sup>6</sup>.

Sin embargo, la cumbre fue denunciada por una amplísima alianza de organizaciones de la sociedad civil mundial, por estar fuertemente controlada por los intereses de las corporaciones multinacionales que operan en el sistema alimentario agroindustrial, direccionando el encuentro y los acuerdos hacia sus objetivos:

La Cumbre, iniciada por el secretario general de las Naciones Unidas poco después de firmar un acuerdo amplio con el Foro Económico Mundial (FEM), [...] establecido por 1.000 de las mayores corporaciones del mundo, han controlado el diseño, la estructura, los procesos, la gobernanza y el contenido de la Cumbre. Las grandes corporaciones multinacionales se están infiltrando cada vez más en los espacios multilaterales de las Naciones Unidas para cooptar el relato de la sostenibilidad y desviarlo hacia los canales de una mayor industrialización con tecnologías digitales y biológicas [...] La agenda centrada en el capital y la tecnología que propone la Cumbre refleja estos intereses corporativos [...]. Denunciamos esta Cumbre por ignorar la necesidad urgente de abordar los grandes desequilibrios de poder que las corporaciones tienen sobre los sistemas alimentarios y este acto de las Naciones Unidas [...]?

Así también, en agosto de 2021 se presentó el último informe del Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Esta instancia de las Naciones Unidas levantó la alarma sobre el avance del cambio climático y sus consecuencias<sup>8</sup>. El informe demuestra que, en todos los escenarios posibles, las temperaturas superiores a 1,5 °C y 2 °C por encima de los niveles preindustriales serán superadas durante el siglo XXI, a

6 Resumen del secretario general y Declaración de Acción sobre la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>

7 Declaración «¡No a los sistemas alimentarios corporativos! ¡Sí a la soberanía alimentaria!», *Mecanismo de la sociedad civil y los pueblos indígenas*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>

8 IPCC - Naciones Unidas, *El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando*, acceso el 6 de octubre de 2021, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC\\_WGI-AR6-Press-Release-Final\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf)

menos que las emisiones globales de gases de efecto invernadero se reduzcan a la mitad en la próxima década. Los sistemas alimentarios contribuyen con cerca de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero, hasta el 80% de la pérdida de biodiversidad y utilizan hasta el 70% del agua dulce, lo cual muestra la urgencia de realizar cambios profundos en los sistemas de producción y consumo agropecuario e industrial.

## **POLÍTICA DE TIERRAS ANÉMICA, FUNCIONAL A LOS TERRATENIENTES**

En Paraguay, el control de la tierra y el territorio sigue siendo el mayor foco de conflictos y disputas entre diferentes sectores sociales. Los condimentos para que esto sea así están profundamente arraigados: mucha tierra fértil y productiva, altísima concentración de tierras en manos de una minoría, origen ilegal de una gran parte de los inmuebles, un Poder Judicial cooptado por grupos de poder, una gran cantidad de familias campesinas y pobladores urbanos sin acceso a la tierra, ni a la vivienda. A este cuadro se suman la crónica falta de trabajo en el país, amplios sectores sociales en situación de pobreza y hambre, alimentos caros, una desigualdad social abismal. Y lo más grave es que las instituciones políticas —incluyendo a los tres poderes del Estado— operan a favor de los grupos de poder, como el de los terratenientes, y postergan las reales demandas sociales.

### **Reformas legales regresivas**

El Poder Legislativo tomó particular fuerza este último año. Hubo diferentes intentos de aprobar normativas para introducir modificaciones en el sistema jurídico e institucional vinculado a la propiedad de la tierra, no para redistribuirla y desconcentrarla, sino al contrario: para facilitar la regularización de tierras con origen irregular y tenencia ilegítima, o para aumentar la criminalización de la lucha social por la tierra.

**DINACARE: UNA INICIATIVA PREOCUPANTE.** Desde el 2020, con el apoyo de gremios como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), algunos senadores habían impulsado fuertemente el proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de Catastro y Registros Públicos (Dinacare)<sup>9</sup>. Esta iniciativa no había podido concretarse por la oposición de organizaciones sociales y gremiales. Con el proyecto buscan unificar en una entidad al Servicio Nacional de Catastro y la Dirección Nacional de Registros Públicos, creando una nueva institución, que incluye una Dirección de Regularización con amplias atribuciones para dirimir conflictos en torno a la propiedad inmobiliaria. El 20 de septiembre se realizó una audiencia pública convocada por la Comisión de Reforma

9 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121539>

Agraria del Senado, donde la mayoría de los participantes, como en ocasiones anteriores, rechazó el proyecto. El tratamiento del proyecto estaba previsto para octubre de 2021, pero un dictamen de la Comisión de Reforma Agraria aconsejó su rechazo; el 30 de septiembre, el tratamiento del proyecto fue postergado sin establecerse una nueva fecha.

**PRIMERA TENTATIVA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO AGRARIO.** La Cámara de Diputados también tuvo la intención de modificar varios artículos del Estatuto Agrario<sup>10</sup>. Entre las modificaciones más dañinas, el proyecto de ley planteaba modificar el artículo 16, para que una persona pueda ser beneficiaria con tierras, sin tener que dedicarse directa y habitualmente a la actividad agrícola, con lo cual se adecua el perfil a un empresario que contrata a otras personas para la labor agrícola. Las modificaciones de los artículos 20 y 26 permitirían la habilitación de lotes ganaderos en la región Oriental, cuando solo están autorizados en el Chaco, y permitiría que su superficie llegue a 470 hectáreas, cuando los lotes campesinos suelen ser de hasta 10 hectáreas. El planteamiento más grave es la modificación del artículo 88, que habla de personas ocupantes de inmuebles rurales pertenecientes al patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), pues plantea que aquellos ocupantes que no sean beneficiarios del Estatuto Agrario, por única vez, tendrán derecho a adquirir la fracción ocupada<sup>11</sup>. Es decir, podrán blanquear o regularizar tierras que no podían haber ocupado. Esta propuesta fue aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2020 pero, ante la presión de las organizaciones sociales, fue rechazada por la Cámara de Senadores en junio y, finalmente, aceptado el rechazo en la de Diputados en septiembre de 2021.

**LEY QUE CRIMINALIZA LA LUCHA POR LA TIERRA.** Donde sí han tenido éxito los sectores vinculados a grandes terratenientes es en el proyecto «Que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 3440/2008, que modificó el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997, Código Penal»<sup>12</sup>, planteado por los senadores Fidel Zavala y Enrique Riera, entre otros, el 24 de agosto de 2021. El objetivo era definir a las ocupaciones de tierras como crímenes, subiendo las penas hasta 10 años de cárcel. A pesar del amplio rechazo expresado por diversas organizaciones sociales, campesinas, indígenas, e incluso religiosas como la Pastoral Social<sup>13</sup>, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores el 23 de septiembre, y por Diputados de forma acelerada el 29 del mismo mes.

10 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116816>

11 «La alquimia del desastre. Políticos entreguistas y terratenientes insaciables», *Heñoi. Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental*, 20 de mayo de 2021, <https://henoi.org.py/2021/05/20/la-alquimia-del-desastre-politicos-entreguistas-y-terratenientes-insaciables/>

12 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124186>

13 Carta de la Pastoral Social al presidente del Congreso Nacional, 6 de septiembre de 2021.

El presidente Mario Abdo la promulgó al día siguiente, el 30 de septiembre, en tiempo récord para este tipo de trámites, convirtiéndose en la Ley N.º 6830/2021. La criminalización de la lucha por la tierra dio un paso adelante con esta determinación.

**SEGUNDA TENTATIVA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO AGRARIO.** El mismo grupo de senadores que logró llevar adelante el proyecto de ley, que terminó en la Ley N.º 6830/2021, presentó otro: «Que modifica el artículo 98 de la Ley N.º 1863/2002, que establece el Estatuto Agrario»<sup>14</sup>. Este planteaba que, si una persona es imputada por el hecho de invasión de inmueble, automáticamente quedaría suspendido su derecho a recibir algún tipo de subsidio de parte del Estado, incluso sin ser aún condenada. El mismo fue rechazado en la sesión del Senado del 23 de septiembre, momentos después de aprobarse la modificación del artículo 142 del Código Penal.

**PROYECTO EN STAND-BY.** También en la sesión del 23 de septiembre de 2021, fue aprobado por la Cámara de Senadores el proyecto de ley «Que crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, identificadas en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008»<sup>15</sup>. Este anteproyecto, elaborado y presentado al Senado en diciembre del 2020 por la Plataforma de Derechos Humanos, Memoria y Democracia, busca desarrollar mecanismos legislativos y judiciales de modo a poder iniciar la recuperación de tierras malhabidas, usurpadas por no sujetos de la reforma agraria que, según el informe mencionado, alcanzan 7,8 millones de hectáreas. El proyecto fue girado a la Cámara de Diputados pero, a diferencia de lo que sucedió con el proyecto que criminaliza las ocupaciones de tierras, no tuvo ningún trámite sustantivo ni tratamiento hasta el cierre de este informe.

### **Política de tierras del Indert inexistente y sin impacto**

Nuevamente, el periodo del informe se caracterizó por la casi inexistencia y nulo impacto de la política de tierras del Indert. Este ente, encargado de implementar el mandato constitucional de la reforma agraria y operativizar el estatuto agrario, en la práctica ha renunciado a cumplir su rol, con una política que no recurre a instrumentos legales como la expropiación, ni a la recuperación de tierras irregularmente ocupadas o excedentes fiscales. A esto se agrega que, en los últimos años, las compras de tierras son marginales, sin ninguna incidencia sobre la demanda genuina de tierras existente (tabla 1).

14 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124199>

15 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122947>

**Tabla 1. Compras de tierras - Indert 2020-2021**

VENDEDOR	DEPARTAMENTO - DISTRITO	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	PRECIO POR HECTÁREA (MILLONES GS.)	MONTO TOTAL
<b>Año 2020</b>				
Ute Roth	Alto Paraná - Santa Rita	232	17	3.944
Aníbal Oliver Lombardo	Caaguazú - Yhú	65	15	975
Evaldo Jabs	San Pedro - Lima	112	14	1.568
<b>Total 2020</b>		<b>409</b>		<b>6.487</b>
<b>Año 2021</b>				
American Holding Business S. A.	Amambay - Capitán Bado	1.801	10	18.010
Condominio Vera	Cordillera - Caraguatay	110	8,4	924
Beatriz Holden	Caaguazú - Vaquería	65	5,5	359
<b>Total 2021</b>		<b>1.976</b>		<b>19.293</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert<sup>16</sup>.

Durante el 2020 se compraron en total 409 hectáreas, en Santa Rita, Yhú y Lima. El presupuesto total destinado estuvo en torno a solo un millón de dólares. En el 2021, la situación fue similar, pues hasta el mes de septiembre solo se registraron tres adquisiciones, 1.801 hectáreas en Capitán Bado, 110 en Caraguatay y 65 en Vaquería, totalizando 1.976 hectáreas, por un monto aproximado de tres millones de dólares.

Esta cantidad de tierra, a razón de 10 hectáreas por lote, tan solo podría beneficiar a 238 familias, cuando la demanda de lotes registrada en el Indert oscilaría entre 65.000 y 75.000 solicitudes<sup>17</sup>. Al consultar al Indert a través del portal de información pública sobre cuál fue la cantidad de solicitudes de lotes que se presentaron al instituto en los años 2020 y 2021, la respuesta fue errónea o evasiva<sup>18</sup>, contestando con el número de solicitudes relevadas por el Sistema Integrado de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) en

16 «Solicitud #46558: Compra y recuperación de tierras a favor del Indert», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46558>

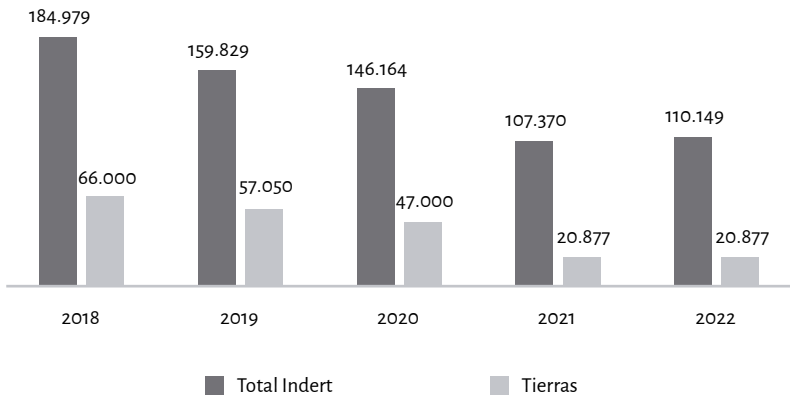
17 Luis Rojas, «25 años: la reforma agraria en el papel, el capital en expansión, el campesinado en lucha», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 295-312.

18 «Solicitud #46557: Información sobre solicitudes de lotes al Indert», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46557>

colonias ya existentes, correspondientes a ocupantes de lotes ya asignados en años anteriores. Con relación a las tierras compradas, en su mayoría pertenecen a colonias ya ocupadas desde años anteriores (como las adquiridas a Evaldo Jabs, donde se encuentra el asentamiento Cristo Rey), no pudiendo destinarse a familias que solicitan lotes.

Respecto al presupuesto destinado al Indert, como ya se ha informado en el 2020, el mismo ha sido reducido año tras año desde el 2015. En el gráfico 2 pueden observarse los años correspondientes al periodo de gobierno de Abdo, desde el 2018 hasta el 2022. Los datos de este último año son del proyecto de presupuesto enviado por el Ministerio de Hacienda al Congreso. De los Gs. 184.979 millones presupuestados para el Indert en 2018, en el 2021 el monto bajó a Gs. 107.370 millones, un enorme recorte del 42% en esos cuatro años. El proyecto para el 2022, a ser tratado en el Congreso, en la propuesta del Ejecutivo tiene un insignificante aumento de 3%.

**Gráfico 2. Indert. Presupuesto anual 2018-2022**  
(en millones de Gs.)



Fuente: Ministerio de Hacienda.  
Los datos de 2022 corresponden al proyecto de ley.

El gráfico 2 también muestra el rubro 450, destinado a la compra de tierras. El mismo pasó de Gs. 66.000 millones en 2018 a Gs. 20.877 millones en 2021, lo que representa un recorte del 68 %, y se proyecta un monto idéntico para el 2022. Esto demuestra una situación crítica porque —además de ser un monto ínfimo— una gran parte del mismo se utiliza para pagar deudas por tierras adquiridas en años anteriores: la deuda del Indert es astronómica, igual a Gs. 961.343 millones<sup>19</sup>, unos USD 140 millones, cuando el presupuesto referido es de solo USD 3 millones. Con estos recursos, el Indert (y el

<sup>19</sup> Indert, Proyecto de presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022.

Gobierno) no cumple ni puede cumplir la obligación constitucional de la reforma agraria, ni su misión institucional, que es: «Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo»<sup>20</sup>.

## POLÍTICA AGRARIA PREBENDARIA Y EQUIVOCADA

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, encabezado por Santiago Bertoni, ha continuado con sus estrechos vínculos con los sectores empresariales. En la Precumbre de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU, realizada en Roma en julio de 2021, como titular temporal del Consejo Agropecuario del Sur, presentó un documento defendiendo la ganadería de exportación y los monocultivos mecanizados como formas de producción, a las que calificó como sustentables. Entre muchos aspectos, el documento destacaba:

el aporte de la agricultura y la ganadería sostenible a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico y al arraigo territorial [...]; propiciando mecanismos de financiamiento adecuados, inversiones en nuevas tecnologías e innovaciones orientadas a incrementar la productividad [...]; El comercio abierto desempeña un papel fundamental para garantizar y respaldar la seguridad alimentaria mundial [...]<sup>21</sup>.

El principal gremio ganadero y terrateniente, la ARP, aplaudió las palabras del ministro, quien aseguró que «el sistema de producción ganadero es perfectamente equilibrado en los términos de sostenibilidad y respeto al medio ambiente, y hay todo un componente científico que lo respalda»<sup>22</sup>. Otros gremios empresariales, como la Feprinco, se sumaron a las felicitaciones.

En contrapartida, la gestión del MAG con relación a la agricultura familiar campesina e indígena ha seguido siendo insuficiente e ineficaz. La escasa inversión en el sector campesino motivó manifestaciones y protestas de varias organizaciones, como la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP), quienes en el mes de agosto se manifestaron en la capital, exigiendo el cumplimiento de acuerdos previos firmados con el MAG. Las principales demandas fueron asistencia técnica y productiva, refinanciación de deudas e impulso a una política de

20 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Memoria de la entidad - Indert», *Ministerio de Hacienda*, 29 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/MEMORIA/M23-03.pdf>

21 «Principios y valores de la región para la producción de alimentos en el marco del desarrollo sostenible», Consejo Agropecuario del Sur, 4 de mayo de 2021, <http://consejocas.org/wp-content/uploads/2021/05/Declaraci%C3%B3n-I.-Principios-y-valores-de-la-regi%C3%B3n-para-la-producci%C3%B3n-de-alimentos-en-el-marco-del-Desarrollo-Sostenible.pdf>

22 «Ing. Santiago Bertoni: "la ganadería tiene un sistema perfectamente equilibrado"», *Asociación Rural del Paraguay*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.arp.org.py/index.php/noticias-sp-28081/destacadas/3111-ing-santiago-bertoni-la-ganaderia-tiene-un-sistema-perfectamente-equilibrado>

recuperación de tierras para la reforma agraria. El mismo ministerio reconoce las grandes desigualdades y deficiencias existentes en el sector rural:

El sector agropecuario del país se caracteriza por marcados contrastes y heterogeneidad de modelos productivos que se refleja en las diversas actividades y actores intervinientes en el sector. Los más reconocibles son la agricultura comercial a gran escala y la agricultura familiar<sup>23</sup>.

La producción hortícola en el Paraguay se caracteriza por ser discontinua, con bajo volumen de producción y nivel de calidad. El problema que enfrentan los productores es el poco acceso a los servicios y bienes públicos [...] <sup>24</sup>.

El MAG estima que sus intervenciones llegan al 35% de las y los productores de hasta 20 hectáreas de superficie. Pero, en muchos casos, estas impulsan estrategias equivocadas para el sector campesino, como cuando intentan mecanizarlo según el modelo de la producción empresarial. Como ejemplo, el Proyecto «Restauración y manejo sostenible de recursos naturales» plantea como resultado «adoptar la agricultura de conservación adecuada al cambio climático...», y la actividad prevista es la «Provisión de paquetes tecnológicos para la implementación de agricultura de conservación mecanizada»<sup>25</sup>. El Ministerio, bajo fuerte presión de gremios empresariales, como la UGP, busca imponer el modelo de agricultura mecanizada en las fincas campesinas, principalmente con la soja transgénica, lo cual traerá graves problemas al sector, como el endeudamiento, la dependencia tecnológica y la contaminación.

El MAG cuenta con importantes recursos presupuestarios para cumplir con sus funciones: en el 2021, el presupuesto total alcanzó Gs. 750.815 millones, unos USD 110 millones. Pero tiene enormes deficiencias en su gestión: la ejecución del presupuesto 2020 fue de solo el 55%<sup>26</sup>, siguiendo la tendencia en el 2021, por lo que el proyecto de presupuesto para el 2022 presenta un importante recorte en el orden del 22%; los niveles de corrupción que afectan a la institución son elevados, generándose diversos procesos judiciales que afectan a funcionarios e incluso exministros; prevalecen criterios clientelares y prebendarios en la definición de los beneficiarios; existen muchas direcciones, programas y proyectos, a menudo con el mismo fin, pero que actúan descoordinadamente, funcionando como compartimentos estancos.

En cuanto a la Ley N.º 6286/2019, «De defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina», aprobada en mayo del 2019 y reglamentada

23 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Memoria de la entidad - Indert», *Ministerio de Hacienda*, 29 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/MEMORIA/M12-10.pdf>

24 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Fundamentos por Programas - MAG», *Ministerio de Hacienda*, 30 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/FUNDAMENTACION/F12-10.pdf>

25 *Ibidem*.

26 Ministerio de Hacienda, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://datos.hacienda.gov.py/>



en agosto del 2020, sigue sin ser operativizada. El 5 de abril de 2021 fue designado Ebert Benítez como titular del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF), instancia creada por dicha ley. En mayo se creó una Comisión para la institucionalización del VAF, con funcionarios del MAG. Sin embargo, durante el presente periodo no se contó con presupuesto para dicho Viceministerio ni para las actividades previstas en la citada ley.

A la consulta al viceministro sobre las actividades desarrolladas por el VAF, respondió que «este año no se ejecutó ningún programa o proyecto como Viceministerio, debido a que se encuentra en proceso de aprobación de la estructura organizativa del VAF»<sup>27</sup>. La partida presupuestaria correspondiente aparece recién en el proyecto de ley de presupuesto para el 2022, elaborado por Hacienda, con un pequeño presupuesto de Gs. 3.635 millones, apenas medio millón de dólares, lo que refleja nuevamente la poca importancia otorgada a esta instancia. Esta poca importancia al sector campesino también se reflejó en el ninguneo gubernamental a la «Declaración de Derechos Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales», aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 2018, pero que en Paraguay no ha sido difundida por ninguna repartición estatal.

Con relación al proyecto de ley del seguro para la agricultura familiar campesina, finalmente quedó rechazado<sup>28</sup>. El mismo fue aprobado por la Cámara de Senadores en octubre de 2020, pero fue rechazado en la de Diputados en marzo de 2021. En mayo, los senadores se ratificaron en la aprobación del proyecto, pero nuevamente la Cámara de Diputados se ratificó en su rechazo, con lo que quedó archivado, y la agricultura campesina sin un seguro agrícola.

## **POLÍTICA FISCAL A FAVOR DEL LATIFUNDIO Y LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA**

En el periodo de análisis no hubo modificaciones sustantivas en el sistema tributario. El mismo sigue ampliamente favorable a los sectores agroempresarial, inmobiliario, agroexportador y a los de altos ingresos en general. Esto es así porque predominan los tributos indirectos que gravan el consumo, como el IVA, mientras que los impuestos directos que gravan las rentas e ingresos tienen tasas impositivas bajas, muchas deducciones permitidas y una alta evasión. Por tanto, se mantuvo el bajo aporte al Estado de ciertos grupos como el ganadero, sojero, agroindustrial y agroexportador, entre otros.

27 «Solicitud #46561: Políticas para la agricultura familiar campesina», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1361079-Resp46561pdf-Resp.46561.pdf>

28 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121853>

Un caso particularmente grave de deficiencia tributaria constituye el denominado impuesto inmobiliario. Este grava las propiedades urbanas y rurales, y su recaudación está a cargo de las municipalidades. El problema principal del mismo es que grava a los inmuebles con una tasa de 1% sobre un valor fiscal, determinado anualmente por el Ministerio de Hacienda; este valor fiscal utilizado para el pago del impuesto es infinitamente más bajo que el valor de mercado de los inmuebles. Por tanto, el impuesto abonado termina siendo extremadamente bajo, especialmente en el sector rural. A esto se suma la alta evasión del impuesto, por las debilidades administrativas de los municipios o la corrupción. Todo esto ha llevado a que, en un año, el 2015, este impuesto solo recaude —en todo el país— unos USD 10 millones<sup>29</sup>. En los años siguientes, no hay datos oficiales, pero las cifras serían similares.

En el 2007, un estudio encabezado por el economista Peter Hansen y publicado por el Banco Mundial llamaba la atención sobre esta grave deficiencia:

Un argumento central de este estudio es que los patrones existentes de uso de la tierra y de la propiedad, en particular, aquellas muy extensas (latifundios), son en parte un reflejo del **casi insignificante impuesto inmobiliario con el cual se gravan las propiedades rurales** hoy en día [negritas agregadas]<sup>30</sup>.

En la tabla 2 se muestra un comparativo en lo que actualmente recauda el impuesto inmobiliario, y lo que podría recaudar si se utilizara el valor de mercado en lugar del valor fiscal. Para esta estimación utilizamos los valores fiscales para tres municipios, fijados por el Ministerio de Hacienda<sup>31</sup>, y los valores pagados por el Indert por compra de tierras en los mismos distritos. Estos últimos valores incluso están por debajo de los valores usuales por una hectárea de tierra en esas zonas, fuertemente elevados por la presión del agronegocio sobre el territorio.

**Tabla 2. Impuesto inmobiliario real e hipotético**

MUNICIPIO	VALOR FISCAL POR HECTÁREA 2021	IMPUESTO INMOBILIARIO ACTUAL (1% VALOR FISCAL)	VALOR PAGADO POR HECTÁREA POR EL INDERT	IMPUESTO INMOBILIARIO HIPOTÉTICO (1% VALOR PAGADO POR EL INDERT)	% RECAUDACIÓN REAL SOBRE RECAUDACIÓN POSIBLE
Santa Rita	1.319.547	13.195	17.000.000	170.000	7,8
Yhú	1.154.604	11.546	15.000.000	150.000	7,7
Lima	742.245	7.422	14.000.000	140.000	5,3

Fuente: Elaboración propia, con datos del Indert y del Ministerio de Hacienda.

29 Decidamos (2017), *Situación de los impuestos directos en Paraguay. Propuestas para una justicia tributaria*.

30 Banco Mundial (2007), *Impuesto inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/155541468285315743/pdf/374560SPANISHoondoTaxofinalospanish.pdf>

31 Decreto N.º 4617/2020, Presidencia de la República, <https://www.catastro.gov.py/decretos>

En el caso de Santa Rita, zona sojera por excelencia en el departamento de Alto Paraná, el impuesto inmobiliario por hectárea para el 2021 es Gs. 13.195; si se cobrara sobre el valor de mercado, sería Gs. 170.000 por hectárea. Para el caso del distrito de Yhú en Caaguazú, el impuesto es Gs. 11.546, pudiendo ser Gs. 150.000 a valor de mercado. En el municipio de Lima, departamento de San Pedro, el impuesto es de Gs. 7.422 por hectárea, pudiendo llegar a Gs. 140.000. Los tres casos demuestran que hoy se está recaudando entre el 5 y 8% de un impuesto inmobiliario serio, que grave sobre el valor de mercado de las tierras.

Además de generar fondos para los municipios, el impuesto inmobiliario tiene otra función fundamental: la de desalentar los latifundios y la concentración de tierras, la cual está incluso establecida en el artículo 115 de la Constitución Nacional, cuando ordena «la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural». En Paraguay pasa exactamente lo contrario: se estimulan el latifundio y la concentración de la tierra, con un impuesto inmobiliario extremadamente débil. Se debe corregir este impuesto y exonerar a las fincas de menos de 20 hectáreas, para garantizar la permanencia de las pequeñas unidades agrícolas.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### ASESINATO DE CAMPESINOS

- **Arnaldo Solís (33 años).** Este joven dirigente campesino falleció el 18 de enero de 2021<sup>32</sup>. En diciembre de 2020, Solís había sido herido mediante varios disparos realizados por sicarios que responderían —de acuerdo con la denuncia— al terrateniente colorado Gerónimo Sanabria, con quien mantenían una disputa por unas 1.000 hectáreas en el distrito de Yasy Kañy. Familias campesinas formaron en ese lugar el asentamiento Edilson Mercado (en memoria de otro campesino asesinado en el marco del mismo conflicto), en tierras presumiblemente apropiadas de manera irregular por Sanabria.
- **Herminio González (39 años).** El 11 de septiembre de 2021 fue asesinado de un disparo este campesino residente en el asentamiento Tava Jopói, de Nueva Durango, departamento de Canindeyú<sup>33</sup>. Según denuncias de sus compañeros, habría sido asesinado por el guardia de un terrateniente de apellido Villalba, con quien tienen conflictos por tierras. Herminio González sería el campesino número 126 asesinado desde 1989, en el marco de la lucha por la tierra.

32 «Otro joven campesino es asesinado por sicario de dirigente colorado», *Adelante*, 18 de enero de 2021, <https://adelantenoticias.com/2021/01/18/joven-dirigente-campesino-asesinado/>

33 «Civiles armados asesinan a un campesino en Canindeyú», *Base 15*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.baseis.org.py/civiles-armados-asesinan-a-un-campesino-en-canindeyu/>

## MARINA KUE

Las familias campesinas que luchan por lograr la conformación de un asentamiento campesino en las tierras conocidas como Marina Kue, lugar de la masacre del 2012 donde murieron 11 campesinos y 6 policías, siguen sin encontrar eco favorable en el Estado a su justa demanda.

En enero, el presidente Abdo vetó el proyecto de Ley N.º 6700/2020 de expropiación de las tierras en cuestión, presionado por sectores de poder como la ARP y la UGP<sup>34</sup>.

Posteriormente, en el mes de marzo, la Comisión Vecinal Naranjatý, compuesta mayormente por víctimas de la masacre, presentó otro anteproyecto de ley a las autoridades responsables, a fin de regularizar la situación de las tierras en disputa. El proyecto plantea la inscripción en los registros públicos de la donación de estas tierras, realizada por la empresa La Industrial Paraguaya S.A. al Estado paraguayo, y la posterior transferencia al Indert para ser destinadas a la creación de un asentamiento campesino<sup>35</sup>. La iniciativa no tuvo respuesta de parte del Congreso ni del Ejecutivo.

## CASO CAMPO AGUA'É

El Comité de Derechos Humanos de la ONU condenó al Estado paraguayo por violar derechos de la comunidad indígena Campo Agua', del pueblo ava guaraní, por no tomar intervención en relación con los daños causados por fumigaciones con agrotóxicos en campos colindantes al territorio indígena, por parte de empresas brasileñas que cultivan soja<sup>36</sup>. La comunidad, ubicada en el distrito de Curuguaty, fue afectada por fumigaciones que no respetaron las normativas ambientales, y por la falta de control de parte de los entes responsables, particularmente el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave). La Codehupy, que presentó la denuncia ante la ONU, señaló:

El Comité determinó que las fumigaciones indiscriminadas menoscabaron la diversidad biológica del territorio indígena, destruyendo los recursos naturales que no solamente son la fuente de subsistencia alimentaria sino también de prácticas culturales ancestrales asociadas a la caza, pesca, recolección en el bosque y agroecología del pueblo guaraní. El Comité determinó que el Estado,

34 Decreto N.º 4717 del 14 de enero de 2021.

35 «Paraguay, camino a un escenario convulsionado. Elementos del Primer trimestre del 2021 para el análisis», *Heñói, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental*, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://henoi.org.py/2021/07/23/paraguay-camino-a-un-escenario-convulsionado-elementos-del-primer-trimestre-del-2021-para-el-analisis/>

36 Comité de Derechos Humanos, *Oliveira Pereira et al. c. Paraguay (Comunicación N.º 2552/2015)* (Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015, 12 de octubre de 2021).

a 12 años de la denuncia, no tomó medida alguna para proteger los derechos de la comunidad a preservar su hábitat y a mantener su propia vida cultural<sup>37</sup>.

## DESALOJOS

Al cierre del presente informe, se agudizaron los casos de desalojos de comunidades campesinas, entre ellos los sucedidos en los distritos de Guayaibí y Yasy Kañy.

- **Cristo Rey.** A fines de octubre fueron desalojadas 40 familias que tenían 12 años de arraigo, del asentamiento Cristo Rey, colonia Primavera Real, distrito de Guayaibí, donde fueron destruidas las casas y los cultivos de las familias, además de la escuela<sup>38</sup>.
- **Edilson Mercado.** A inicios de noviembre fueron desalojadas unas 250 familias del asentamiento Edilson Mercado, en el distrito de Yasy Kañy, quienes hace varios años vienen luchando por la recuperación y regularización de dichas tierras, que denuncian como irregularmente apropiadas por un terrateniente<sup>39</sup>.

Esta situación sugiere una profundización de la política represiva hacia el sector campesino.

## CONCLUSIONES

Durante el periodo de análisis, los derechos campesinos y la reforma agraria continuaron siendo ignorados por el Gobierno, que no ha tomado medidas para cumplir el mandato constitucional de la reforma agraria, establecido en los artículos 114, 115 y 116. Al igual que en el 2020, en el 2021 la población siguió padeciendo las consecuencias de la pandemia del COVID-19, que agudizó la crisis del sistema agrícola, con precios elevados de alimentos y mayor dependencia hacia productos extranjeros. Igualmente, se agudizaron los intentos de sectores políticos y económicos conservadores, para aprobar leyes y modificaciones normativas tendientes a blindar la situación de tierras apropiadas irregularmente por terratenientes, especuladores, políticos y empresarios, así como para aumentar la criminalización de quienes amenazan los intereses del poder terrateniente.

37 «Comité de Derechos Humanos de la ONU condena a Paraguay por contaminación con agrotóxicos de una comunidad indígena en Canindeyú», *Codehupy*, 13 de octubre de 2021, <https://codehupy.org.py/comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-condena-a-paraguay-por-contaminacion-con-agrotoxicos-de-una-comunidad-indigena-en-canindeyu/>

38 «Cristo Rey sufre desalojo y pobladores advierten recrudecimiento del terrorismo de Estado», *Conamuri*, 28 de octubre de 2021, <https://www.conamuri.org.py/cristo-rey-sufre-desalojo-y-pobladores-advierten-recrudecimiento-del-terrorismo-de-estado/>

39 «Nuevo desalojo ilegal en Canindeyú», *Adelante*, 2 de noviembre de 2021, <https://adelantenoticias.com/2021/11/02/nuevo-desalojo-ilegal-en-canindeyu/>

Toda la información analizada muestra que el Gobierno, a través de sus tres poderes constitutivos, no ha garantizado los más elementales derechos de la población campesina: a la tierra, al trabajo, a los alimentos, a una educación adecuada, a la salud, a un ambiente sano. Por el contrario, las iniciativas estatales se han orientado, una vez más, a fortalecer al sector productivo y agroexportador empresarial, así como a desarrollar mecanismos legales para blanquear la tenencia irregular e ilegal de tierras, en poder de personas que no fueron —ni son— beneficiarias del estatuto agrario. En materia de asistencia e inversión productiva, el MAG está dirigido por gremios como la UGP y la ARP: por tanto, apunta a mecanizar monocultivos en las fincas, sean pequeñas, medianas o grandes, lo cual es un error para el caso de las fincas campesinas. Y, como guinda de la torta, la aprobación por parte del Congreso y el presidente Abdo del aumento de las penas de cárcel para los casos de ocupaciones de tierras, priorizando el camino de la criminalización para contener el conflicto social en el Paraguay.

Así, el campesinado resiste por ahora frente a tanta adversidad, respirando con dificultad, bajo las botas del agronegocio y del propio Estado.

## RECOMENDACIONES

Los problemas subsisten, por lo que se reiteran las recomendaciones para el Estado paraguayo, poniendo énfasis en la situación de desventaja de las mujeres campesinas.

- Implementar el mandato constitucional de la reforma agraria, según lo establecido en los artículos 114, 115 y 116 de la Carta Magna, incorporando efectivamente a la población campesina al desarrollo económico y social, en el marco de un modelo sustentable, teniendo en cuenta la particular situación desventajosa de las mujeres campesinas.
- Promover efectivamente un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, que facilite la titulación a favor de mujeres rurales, a través de una política de tierra que incluya un mayor presupuesto para el Indert, expropiaciones y recuperación de tierras malhabidas o lotes irregularmente ocupados por no beneficiarios del Estatuto Agrario.
- Suspender la política de desalojos forzosos en situaciones de conflictos por tierras, hasta tanto se implementen políticas redistributivas de tierras de manera amplia.
- Sanear las instituciones públicas de las dinámicas de corrupción e impunidad que las desnaturalizan, en especial el Poder Judicial y el Indert.

- Implementar reformas en el ámbito tributario que permitan generar mayores ingresos públicos desde los sectores económicos de mayores ingresos; reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo que grave en mayor medida a las propiedades de mayor superficie, y efectivamente sea un desaliento para los latifundios.
- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias, en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.
- Comunicar, difundir y promover la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Campesinos y otras personas que viven en zonas rurales.
- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros.
- Potencializar la producción agrícola sustentable, de manera a preservar el medio ambiente, a partir del uso sostenible de los recursos naturales, la agroecología y la soberanía alimentaria.





DERECHO AL AGUA Y SANEAMIENTO

# DESIGUALDAD EN EL DISFRUTE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA: ANTES, DURANTE Y POSPANDEMIA



El derecho humano al agua es reconocido por el Estado paraguayo, pero no está siendo garantizado para toda la población por igual. La crisis sanitaria agravó las asimetrías en la prestación del servicio y en el propio disfrute de este derecho. La crisis en la gobernanza, la informalidad de los prestadores del servicio y la insuficiencia de datos sectoriales son las principales barreras que tiene el Estado para proteger y garantizar el derecho humano al agua.

**Palabras claves:** *derecho al agua, informalidad de prestadores, sistema de información sectorial, rendición de cuentas, exoneración de tarifas de agua.*

**Claudia Antonella Zapattini Irala**

OBSERVATORIO CIUDADANO POR EL AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE PARAGUAY (OCASH)

APORTES DE: **MARÍA ISABEL GIMÉNEZ MELGAREJO** (CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y SOCIALES)

El presente artículo aborda la situación del derecho humano al agua en Paraguay, específicamente durante el estado de emergencia sanitaria 2020-2021, en donde los usuarios y las usuarias de las zonas periurbana y rural del país no han podido ser incluidos dentro de las medidas de contingencia diseñadas y financiadas por el Estado para sostener el servicio de agua.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Hace 19 años se definió que el derecho humano al agua es «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico»<sup>1</sup>. Ocho años después, en julio de 2010, la Organización de las Naciones Unidas reconoció explícitamente que el acceso al agua potable «es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos»<sup>2</sup>. Y es mediante este reconocimiento que las posibilidades y las herramientas para su exigibilidad han ido en aumento.

El derecho al agua, reconocido dentro del grupo de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), y a través de su marco normativo, obliga a los Estados a la realización progresiva de este derecho y a la asignación de recursos suficientes para su implementación. Asimismo, se determina que los Estados están comprometidos a proteger, respetar y cumplir el derecho. En el presente documento no se pretende abordar la satisfacción integral del derecho, más bien, se analizan algunos elementos vinculados a la obligación de cumplir, y en específico la subobligación de facilitar, es decir, que el Estado adopte medidas positivas y ayude a los particulares y comunidades al ejercicio del derecho al agua<sup>3</sup>.

El derecho humano al agua, a diferencia de otros derechos humanos, no surgió para limitar el actuar del Estado sobre el individuo, sino para fijar estándares mínimos y facilitar la capacidad del estado de velar por su observancia<sup>4</sup>. Existen diferentes mecanismos, internacionales y regionales, para acompañar la incidencia, vigilancia y exigibilidad del derecho, entre los cuales, para procesos de incidencia, se puede citar la figura del Relator Especial

---

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General N.º 15 sobre el derecho al agua (2002).

2 Asamblea y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución N.º 64/292 del 28/07/2010.

3 Exigibilidad de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento. AECID, 2017. NIPO en línea: 502-17-019-9 <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Generales/exigibilidad-web.pdf>

4 Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2021.

sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento<sup>5</sup>; y para procesos de exigibilidad jurídica, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

En Paraguay, el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es reconocido como un derecho humano<sup>7</sup>. Además, la legislación determina que los recursos hídricos y el servicio de agua potable<sup>8</sup> son de dominio público. Asimismo, a nivel nacional la garantía de la disponibilidad del agua, el mejoramiento de la calidad, su gestión sostenible y la universalidad de los servicios son compromisos asumidos por el Estado paraguayo a través del PND Paraguay 2030<sup>9</sup> y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento<sup>10</sup>; y a nivel internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>11</sup>, en específico el ODS 6 «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos».

A pesar de la vigencia de estos marcos jurídicos y normativos, que expresan las intenciones y los compromisos del Estado paraguayo, 1.204.406 personas carecen del servicio público<sup>12</sup> y se abastecen a través de sistemas individuales de autoprovisión. Si bien el Estado paraguayo es el titular de obligaciones para la prestación del servicio, las normativas permiten delegar roles y responsabilidades a los prestadores del servicio, para que estos asuman la corresponsabilidad en la protección y realización del derecho humano al agua. Sin embargo, la mayoría de los prestadores carecen de la capacidad jurídica, técnica y financiera para garantizar este derecho.

- 
- 5 El mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento fue establecido inicialmente por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2008. El mandato del Relator fue creado para prestar atención a la cuestión de las obligaciones; llevar a cabo investigaciones temáticas; colaborar con los profesionales del desarrollo para hacer efectivos los derechos al agua y el saneamiento. El señor Pedro Arrojo Agudo es el actual Relator Especial y, desde el 2020, el OCASH Py ha iniciado una serie de reportes sobre la situación de los DHAS en Paraguay. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PedroArrojoAgudo.aspx>; <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/PlanningReportWater/input-nonstates/Observatorio-ciudadano-por-el-agua-y-el-saneamiento-en-Paraguay.pdf>
  - 6 Paraguay posee dos antecedentes emblemáticos que visibilizan el derecho humano al agua. El primero en el año 2006, el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaya contra Paraguay ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)), y el segundo caso, es el de la comunidad indígena Xákmok Kásek en 2010. ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_214_esp.pdf)) En ambos de lo observado al Estado no se determinaron medidas para garantizar la satisfacción de este derecho.
  - 7 Según la Ley N.º 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.
  - 8 Según la Ley N.º 1614/00 General Marco Regulatorio y Tarifario de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la República del Paraguay.
  - 9 Decreto N.º 2794/14, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
  - 10 Resolución - MOPC N.º 1274/18, por la cual se emite la formulación del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento – (PNAPS).
  - 11 Resolución A/RES/70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
  - 12 Informe de gestión del Ente Regulador de Servicios Sanitarios Erssan. Diciembre de 2020.

## LA CRISIS DE GOBERNANZA DEL AGUA PARA LA PROTECCIÓN Y REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO

La sensación de abundancia hídrica en el Paraguay disfraza las limitaciones que existen en cuanto a su acceso, impidiendo a las personas titulares del derecho a tomar conciencia de los efectos que se generan ante el aumento de su consumo y su deficiente gestión. Al mismo tiempo, el disfrute del derecho al agua está limitado por una crisis en el sector que no se da exclusivamente por la falta de una fuente natural, la carencia de soluciones técnicas, o la insuficiente inversión, sino que el motivo principal se debe a una crisis de gobernabilidad<sup>13</sup>.

A nivel nacional, la titularidad para la prestación del servicio de agua es de naturaleza pública y le corresponde al Estado, a través del Poder Ejecutivo. La Ley N.º 1614/2000<sup>14</sup> del Marco Regulatorio y Tarifario del servicio es la principal herramienta para organizar la gobernanza del sector porque en la misma se determina el alcance de los principales actores sectoriales: el titular del servicio, los tipos de prestadores, el Erssan, los usuarios y los terceros comprendidos.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) es el ente que asiste al titular del servicio (Estado paraguayo) y ejerce la rectoría sectorial a través de su instancia técnica denominada Dirección de Agua Potable y Saneamiento (Dapsan)<sup>15</sup>; el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), además de la regulación, supervisa los niveles de calidad y eficiencia de los servicios; el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) es el promotor del acceso a la infraestructura y los servicios de agua potable en zonas rurales e indígenas.

Existen también otras instituciones que están involucradas e invierten de alguna u otra manera en el sector. Para facilitar la coordinación y articulación de las acciones e inversiones en el sector de agua potable y saneamiento (APS), se conformó el Comité Interinstitucional de Coordinación del Sector de Agua Potable y Saneamiento (Cicosaps)<sup>16</sup>, instancia integrada por: MOPC, Dapsan, Erssan, Senasa, MH, MSPBS, Mades, MUVH, MEC, STP, SEN, Indert, Indi y las entidades binacionales: Itaipú Binacional y Entidad Binacional Yacyretá.

Si bien la existencia de este comité es un avance para mejorar la coordinación y planificación sectorial a nivel nacional —lo que justifica que el 90% de sus integrantes sean entes del Gobierno central—, los gobiernos subna-

13 Stålgren, P. Corrupción en el sector de agua: Causas, consecuencias y potenciales reformas. SIWI, 2006.

14 Ley N.º 1614/2000 «Marco Regulatorio y Tarifario del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay».

15 Decreto N.º 5516/2010, por la cual se modifica parcialmente y amplía el reglamento de la Ley N.º 1614/00.

16 Decreto N.º 1402/2019 Ampliación del Cicosaps.

cionales<sup>17</sup> responsables ante la población en su territorio no tienen participación en esta instancia de coordinación. En casos puntuales, algunas de las instituciones citadas se articulan para dar respuestas ante las urgencias.

Actualmente, el Cicosaps carece de un reglamento interno para organizar la toma de decisiones, no cuenta con un instrumento de rendición de cuentas públicas para informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por los miembros de esta instancia y tampoco se han vuelto a reunir en los últimos 20 meses en el marco de este Comité.

Por otra parte, es importante mencionar que a nivel sectorial existen otros espacios y herramientas para promover la participación igualitaria y multisectoriales, que son promovidos desde el Estado como: los consejos de cuenca y las mesas interinstitucionales de agua y saneamiento (MIAS). Sin embargo, en estos espacios no se toman decisiones para la elaboración y planificación de políticas, sino más bien son espacios de análisis y reflexión sobre las situaciones del sector.

Ante esta situación y la multiplicidad de actores en el sector APS, el sistema de gobernanza se encuentra fragmentado, con funciones divididas y en muchos casos superpuestas y duplicadas. Además, se evidencia la debilidad en el liderazgo de la rectoría (ante la deficiencia de políticas públicas sectoriales) y regulación del sector (enfocado más en el control que en la regulación). Ambas situaciones contribuyen a la ineficiencia para el aprovechamiento de las inversiones de este sector<sup>18</sup>.

La corrupción florece en entornos en que las funciones y responsabilidades no están bien definidas o se diluyen entre múltiples instituciones que pueden evadir el asumir responsabilidades por sus fracasos o incumplimientos y trasladarlas a las demás instituciones. [...] Los derechos humanos y la rendición de cuentas, en esencia, son para mantener un equilibrio de poder con objeto de proteger a los más vulnerables y marginados<sup>19</sup>.

El principio de rendición de cuentas solo puede llevarse a cabo si existen responsabilidades y normas de desempeño y si las mismas están claras. En ese sentido, el Estado paraguayo, ante las deficiencias en la gobernanza del sector, está limitado en su capacidad de dar cumplimiento al principio de rendición de cuentas, el cual exige a los Estados y otros agentes que respondan ante la población afectada con las obligaciones asumidas.

17 El término de «gobiernos subnacionales» incluye a las gobernaciones y municipalidades.

18 Resumen País. El sistema de inversión del sector de Agua Potable y Saneamiento (APS) en Paraguay. Dapsan-MOPC para la alianza SWA, noviembre de 2020.

19 Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento sobre el principio de la rendición de cuentas A/73/162.

## LA DESIGUALDAD EN LA PROVISIÓN DEL SERVICIO Y LA INFORMALIDAD DE LOS PRESTADORES

El disfrute del derecho al agua de la población paraguaya se da en un contexto de desigualdad en función al tipo de prestador y al área de residencia.

El acceso al agua mejorada y libre de contaminación es bastante desigual en función a varios factores, por ejemplo: según la zona de residencia, existen 21 puntos porcentuales de diferencia (urbanas 72% y rurales 46%), y el promedio nacional de acceso de calidad es de 64%, el cual se encuentra bastante alejado del promedio de la región, que es de 82%<sup>20</sup>. También se dan brechas en el acceso: según el nivel de ingreso, existen 38,9 puntos porcentuales de diferencia (el quintil más pobre 29,9% y el más rico 68,5%). El impacto de la falta de acceso a infraestructuras de saneamiento y el acceso a agua de calidad generan una pérdida anual equivalente a 10.643 años de vida para la población paraguaya<sup>21</sup>.

Además, es importante mencionar que el acceso, el uso y la gestión del agua están directamente vinculados al cuidado de las personas y a las tareas domésticas que son llevadas a cabo en los hogares, principalmente por las mujeres. En Paraguay, las mujeres dedican el 61,3% de las horas de la semana a estas tareas, mientras que los hombres tan solo un 25,3%<sup>22</sup>. Así, la responsabilidad de obtener, tratar y conservar el agua recae, en gran medida, en las mujeres. En las zonas rurales, donde con frecuencia la infraestructura de agua es limitada, son las mujeres y las niñas las principales encargadas de transportar el agua hasta los hogares, limitando sus procesos de desarrollo en materia de educación y participación económica, social y política a nivel comunitario.

También se observan grandes desigualdades entre los departamentos del país en cuanto al acceso al servicio por redes de distribución —tecnología considerada como servicio público—. Entre los 14 departamentos de la región Oriental, los cuatro departamentos con mayor índice de pobreza: Caazapá, Concepción, San Pedro y Caaguazú<sup>23</sup> presentan los menores niveles de acceso al servicio de agua por redes. En promedio, solo el 64% de la población de estos departamentos accede al servicio de agua por redes, los cuales, a la vez, están siendo proveídos en mayor medida por prestadores comunitarios.

A nivel nacional, actualmente existen 5.177 prestadores del servicio de agua potable por redes<sup>24</sup>, en donde la Empresa de Servicios Sanitarios del

20 Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en los hogares. Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS), 2019.

21 El servicio de Agua y Saneamiento en Paraguay. Gobernanza y Gasto público. Banco Mundial, 2020.

22 Encuesta sobre Uso del Tiempo. DGEEC, 2017.

23 Los departamentos con mayor índice de pobreza según la EPH del 2016.

24 Informe de gestión del Ente Regulador de Servicios Sanitarios del Paraguay (Erssan), 2020.

Paraguay S.A. (Essap)<sup>25</sup> y las aguaterías privadas brindan el servicio en zonas urbanas, mientras que los prestadores comunitarios —sean juntas de saneamiento o comisiones vecinales— se encuentran en áreas periurbanas, rurales y también en algunas zonas urbanas. En cuanto al nivel de cobertura de estos prestadores, el 33,8% de la población está siendo atendido por las juntas de saneamiento. La Essap tiene una cobertura de 25,1%; las aguaterías privadas, una cobertura de 9,1%; las comisiones vecinales, 8,4%; y otros prestadores ascienden al 2,4% de la población, totalizando una cobertura del servicio por redes de 79% para todo el país<sup>26</sup>.

El marco regulatorio categoriza a los prestadores del servicio bajo dos títulos jurídicos. El primero es el concesionario, con más de dos mil (2.000) conexiones, siendo el único prestador con contrato de concesión la Essap. El segundo título es el de permisionario, con menos de dos mil (2.000) conexiones, entre los cuales se encuentran las juntas de saneamiento, Aguaterías privadas, comisiones vecinales, cooperativas, etc., pero a la fecha no se han formalizado a prestadores bajo esta figura. Es decir, más del 68% de la población que cuenta con el servicio de agua por redes recibe el servicio de prestadores no formalizados.

Los prestadores del servicio poseen diferentes niveles de capacidades técnicas, se encuentran atomizados, superpuestos y carentes de formalización, lo que impide avanzar hacia una economía de escala y sostenibilidad de los servicios<sup>27</sup>. Las poblaciones periurbanas y rurales son las zonas de mayor riesgo, porque reciben el servicio de agua de los prestadores con menos capacidades para sostener la gestión de la calidad del agua.

La obligación del Estado de proteger, cumplir y facilitar el derecho se hace más necesaria ante la cantidad y tipología de prestadores para la prestación del servicio de agua. Una de las obligaciones del Estado es la de generar el entorno propicio, regular y supervisar a los prestadores en quienes han delegado la responsabilidad del servicio. Asimismo, el Estado tiene la obligación de asegurar las medidas para que los servicios estén al alcance de todos y de formular estrategias generales a fin de lograr la plena realización del derecho al agua<sup>28</sup>.

Sin embargo, la realidad es otra. La deficiencia de instrumentos políticos, de planificación e inversión, como la falta de reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos N.º 3239/07 que prioriza el agua para consumo humano ante el uso industrial y promueve la gestión integrada de recursos hídricos; la falta de indicadores y procesos de monitoreo y evaluación del Plan Nacio-

25 Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. con capital 100% del Estado paraguayo.

26 Informe del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), presentado a la Dapsan-MOPC, 2020.

27 Informe Dapsan para la Alianza Sanitation and Water for all - SWA. Noviembre de 2020.

28 Exigibilidad de los Derechos Humanos al Agua y Saneamiento. AECID, 2017 NIPO en línea: 502-17-019-9

nal de Agua Potable y Saneamiento (PNAPS); la ausencia de contratos para la formalización de prestadores; entre otros, genera una situación de vulnerabilidad e inseguridad jurídica para los prestadores y las personas usuarias, limitando así el disfrute del servicio y del derecho al agua.

## **LA DEFICIENCIA DE LOS DATOS SECTORIALES LIMITÓ EL APOYO A PRESTADORES Y USUARIOS DEL SERVICIO DE ZONAS PERIURBANAS Y RURALES ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA**

Ante la pandemia del COVID-19, el Estado paraguayo, a través de la Ley N.º 6524/20, declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay y establece medidas administrativas, fiscales y financieras para la contingencia de esta crisis. En específico, en el artículo 17 de esta ley se mencionan las medidas de adecuación del pago de facturas por los servicios básicos correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo del año 2020. En el inciso b) se hace referencia a las facturaciones de los prestadores de servicios de agua y saneamiento:

Las de la ESSAP S.A., Aguateras Privadas, Juntas de Saneamiento, Comisiones de Saneamiento, podrán ser diferidas temporalmente y/o tener un descuento de hasta el 100% (cien por ciento) para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y sectores vulnerables. Este plazo podrá ser prorrogado de acuerdo a las condiciones económicas y a la posibilidad de financiamiento. Estas obligaciones impagas resultado de esta medida temporal podrán ser financiadas hasta en 18 cuotas sin recargos ni intereses.

A partir de la mencionada ley se fueron reglamentando medidas más específicas para asegurar el acceso a los servicios de agua, como por ejemplo: para las usuarias y los usuarios conectados a la red de la Essap, cuyas facturaciones promedio no superen los 50.000 guaraníes por mes, serían exonerados en el pago por tres meses: abril, mayo y junio de 2020; las facturas superiores a 50.000 guaraníes podrían ser diferidas al mes de junio de 2020; y las facturas impagas a esa fecha podrían ser financiadas sin recargo ni intereses<sup>29</sup>. Después se prorrogaron los plazos de las exoneraciones previstas, en primer lugar, por dos meses más,<sup>30</sup> y luego por un mes más, es decir, hasta agosto de 2020<sup>31</sup>. Adicionalmente, dentro del paquete de las medidas transitorias de consolidación económica y contención social para mitigar el impacto de la pandemia, se estableció una exoneración complementaria de hasta el 50% a los sectores gastronómicos, eventos, hotelero, agencias de turismo y en-

29 Decreto N.º 3506/20 «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 6524/2020». En específico en el artículo 28.

30 Decreto N.º 3770/20 «Por el cual se prorroga el plazo de vigencia de las exoneraciones previstas en los artículos 26, 27 y 28 del Decreto N.º 3506/20».

31 Decreto N.º 4043 «Por el cual se prorroga el plazo de vigencia de las exoneraciones previstas...».



entrenamientos, de todo el territorio de la República, que utilicen el servicio proveído por la Essap<sup>32</sup>.

Estas normativas permitieron destinar los fondos de la ley de emergencia para que la Essap pueda exonerar y/o diferir las facturas de sus usuarios y usuarias hasta por seis meses, así como para mejorar las infraestructuras de sus sistemas, beneficiando así al 25% de la población del país que corresponde al sector poblacional con los mayores niveles del servicio. En específico, la exoneración de facturas de la Essap ascendió a aproximadamente USD 3,2 millones y la inversión en infraestructura destinada en ese periodo fue de USD 19 millones<sup>33</sup>.

La implementación de estas medidas benefició a la Essap y a las personas usuarias de sus servicios y no a los demás prestadores, quienes evidencian mayores dificultades para la prestación de un servicio de calidad. El Estado mencionó que esta decisión se dio a raíz de que los datos con los que contaba la Essap permitían obtener la trazabilidad de los fondos a utilizarse, a diferencia de la carencia de datos sobre los usuarios de los más de 5.000 prestadores privados y comunitarios restantes a nivel nacional.

Los demás prestadores del servicio de agua —privados y comunitarios— manifestaron su disconformidad ante la ley y los decretos emitidos, ya que estos subsisten únicamente de las tarifas. Así, para atender a los prestadores excluidos de las medidas mencionadas anteriormente se iniciaron trabajos interinstitucionales de planificación y coordinación para definir otras alternativas.

En primer lugar, la Dapsan-MOCP en conjunto con el Erssan analizaron las variables<sup>34</sup> que podrían tenerse en cuenta para el cálculo del monto del subsidio/ayuda a los prestadores. En el estudio se observó que el 85% de los prestadores del servicio de agua tienen menos de 200 conexiones y las tarifas mensuales cobradas oscilan entre 19.000 y 32.000 guaraníes al mes. Además, el análisis de la facturación en función a los principales gastos de estos prestadores identifica que, en promedio, el 24% de la facturación está destinado al pago de la energía eléctrica, el 44% a costos operativos y un 47% va al pago de recursos humanos. Estas cifras evidencian que el nivel de facturación de los prestadores del servicio de agua no es suficiente para contemplar gastos de inversión, es decir, no pueden ser sostenibles solo con las tarifas que cobran.

32 El artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021, por la cual se establece las medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19.

33 Publicación Essap, <http://www.essap.com.py/fondos-ley-de-emergencia-sanitaria/>

34 Las variables analizadas según informe de Erssan-Dapsan-MOCP fueron: monto de facturación, costos mínimos de operación, cantidad de conexiones domiciliarias, tarifas básicas de cada prestador, energía eléctrica consumida, los costos de los recursos humanos y el IVA.

En este sentido, la Dapsan-MOPC en su carácter de rector presentó a la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP), del Ministerio de Hacienda, el proyecto de subsidio a los sistemas de agua, sean estas juntas de saneamientos, aguaterías privadas, etc. El proyecto se canalizó a través del Consejo Nacional de Empresas Públicas y se presentó al Equipo Económico Nacional (EEN), los que, a través del Acta N.º 50 del 21 de julio de 2020, aprobaron un subsidio de Gs. 20.000 por mes por y por tres meses a cada usuario registrado por el prestador en los registros del Erssan<sup>35</sup>. El diseño de estos subsidios a los sistemas de agua no implicaría una transferencia monetaria directa del monto aprobado, sino que se daría a través del pago del consumo de energía eléctrica de los prestadores del servicio<sup>36</sup>.

Ante este contexto y bajo el liderazgo de la Dirección General de Empresas Públicas del MH y en conjunto con actores sectoriales (Erssan, Dapsan), para avanzar con la implementación de los subsidios iniciaron un procedimiento de recolección de datos específicos mediante declaraciones juradas firmadas por los prestadores del servicio. A través de este mecanismo eran los prestadores del servicio quienes debían manifestar el interés de beneficiar a sus usuarios y usuarias con el subsidio estipulado<sup>37</sup>.

Estas declaraciones juradas precisaban datos específicos y puntuales, lo que al mismo tiempo significaba una oportunidad para actualizar las bases de datos sectoriales. El Número de Identificación del Suministro (NIS) del servicio de energía eléctrica, proveído por la ANDE, fue el principal dato recolectado, ya que los mismos no se encontraban en ninguna base de datos de las instituciones del sector o si se encontraban no estaban actualizados.

Este relevamiento de datos estuvo a cargo del Erssan en el marco de sus trabajos del Plan Anual de Supervisión (PAS). A septiembre de 2020 habían relevado la información de 1.464 sistemas de los más de 5.000 prestadores del servicio registrados. En ese sentido, se puede identificar que el 76% de los prestadores que presentaron declaraciones juradas provienen de ocho departamentos<sup>38</sup> en donde la Essap posee menos del 20% de la cobertura de servicios, es decir, donde predomina la gestión comunitaria del agua.

Del total de las declaraciones juradas, 500 sistemas no poseían NIS o los datos proveídos no coincidían con los de la ANDE. Otra barrera identificada en el proceso de recolección de datos fue que los prestadores no declaran la cantidad exacta de usuarios y usuarias, principalmente los prestadores del

35 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattinipdf-Respuesta-47.911ClaudiaZapattini.pdf>

36 Portal de acceso a la información. Solicitud #33292. Subsidios al Ministerio de Hacienda, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33292>

37 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattinipdf-Respuesta-47.911ClaudiaZapattini.pdf>

38 Alto Paraná, San Pedro, Paraguarí, Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Misiones y Concepción.

servicio con menos de 200 conexiones, ya que, al superar esa cantidad de acuerdo al marco regulatorio, deben cobrar a sus usuarios la tasa retributiva del servicio.

Así, luego de un periodo de recolección de datos, se envió un paquete de información a la ANDE para analizar la situación de los NIS de cada prestador. La ANDE reportó la situación de cada cuenta por lotes, culminando en enero de 2021. A partir de esta fecha, la DGEP recién pudo estimar el impacto presupuestario del subsidio, el cual ascendía a 12 mil millones de guaraníes. Es decir, diez veces menos de los recursos destinados a la Essap de los recursos provenientes de la Ley N.º 6524/20.

Todo este proceso de recolección y validación de datos superó el periodo de vigencia del artículo 17, inciso b) de la Ley N.º 6524/20, y desde la Abogacía del Tesoro se emitió el Dictamen N.º 861/2021, en donde «no considera jurídicamente viable la implementación y formalización del subsidio», ateniendo a que la misma «ha perdido su vigencia y se han cerrado los procedimientos presupuestarios y administrativos derivados del Ejercicio Fiscal 2020»<sup>39</sup>. En términos sencillos, la ayuda no pudo ser efectuada por la falta de datos oportunos y detallados de los prestadores<sup>40</sup>.

Desde la DGPE, a través de su respuesta del pedido de acceso a la información #47911, han manifestado que:

No obstante, considerando que dichos beneficios o subsidios fueron estipulados con el fin de reducir el impacto económico producido por el estado de emergencia COVID-19 declarado en 2020, se podría solicitar por los canales o conductos correspondientes para la inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación en el presente ejercicio fiscal o del próximo año 2022, a fin de poder cumplir con lo establecido en su momento por el artículo 17º de la Ley 6524/2020.

Es importante destacar que, al mismo tiempo, se ejecutaron otras medidas para apoyar a los prestadores del servicio sin hacer uso de los fondos de la ley de emergencias, como es el caso de Senasa con las juntas de saneamiento. El Senasa<sup>41</sup> diseñó un plan de contingencia con la reorganización de fondos de la cooperación internacional con el que ejecuta sus proyectos. En el plan de emergencia ante el COVID-19 incluyó: 1) Apoyo a juntas de saneamiento: con 33 sistemas de agua para comunidades rurales; 2) Dotación de ciertos componentes de obras faltantes para que los sistemas entren en funcionamiento óptimo en 100 comunidades rurales; 3) Instalación de casetas prefabricadas

39 Nota de respuesta de pedido de acceso a la información. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1456506-Respuesta-47911ClaudiaZapattini.pdf>

40 Entrevista con el Elvijo Brizuela, director general de Empresas Públicas del Ministerio de Hacienda. 07/10/2021.

41 Encargado de promover y ejecutar obras de infraestructura para la provisión de agua potable y saneamiento para poblaciones de menos de 10.000 habitantes. Para ello, promueve la creación de las juntas de saneamiento.

con equipo clorador, tablero eléctrico para electrobomba sumergible y cloro por 6 meses para 500 JS; 4) Provisión y montaje de 500 puestos de lavado de manos.

Apoyo para comunidades indígenas: (solicitud en abril de 2020) adquisición de 3 camiones cisterna, provisión de tanques de fibra de vidrio de 10 m<sup>3</sup> (200 unidades). Sin embargo, para estos tanques y camiones fue realizado al finalizar la época crítica de sequía en el Chaco —octubre/noviembre de 2020— y hasta la fecha —octubre de 2021— solo contados tanques fueron repartidos y los camiones aún no están operando en el Chaco<sup>42</sup>.

Además, se identificaron diversos proyectos relacionados al fortalecimiento de capacidades de las juntas de saneamiento, la mayoría de ellos implementados por Senasa en conjunto con OSC, por ejemplo: «Capacitación en gestión de riesgos para integrantes de las Juntas de Saneamiento»<sup>43</sup>; fortalecimiento de la cadena de valor de agua, saneamiento e higiene (ASH)<sup>44</sup>, entre otros.

Al año 2021, las normativas sobre las medidas para sostener los servicios de agua ya no se encuentran vigentes para todos los usuarios<sup>45</sup>, y las facturas de agua de la Essap que fueron diferidas están siendo cobradas. En febrero de 2021 se anunciaron y realizaron cortes de servicio a usuarios «morosos» por falta de pago de tres facturas vencidas<sup>46</sup>. Se estimaron aproximadamente 50.000 usuarios morosos, y rutas de desconexión de hasta 3 mil usuarios por día. No obstante, pusieron a disposición algunas alternativas para una negociación de las cuentas como, por ejemplo: un *call center* y fracciones de cuentas en la casa central (Asunción).

A pesar de toda la inversión realizada para contener el servicio durante la emergencia, el plan para la recuperación financiera de la Essap se centra en una de las prácticas que limita en mayor medida el disfrute del derecho humano al agua, como es el caso de las desconexiones por impago. El corte del servicio no puede llegar al punto de limitar a una persona el acceso a una cantidad mínima de agua potable. Si bien la desconexión es una práctica reconocida para desincentivar la falta de pago, que está contemplada en el marco regulatorio, el prestador debe asegurarse de que posee la tecnología y los mecanismos necesarios para reducir a los niveles básicos de cantidad de

42 Exceptuando a los sectores dispuestos en el artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021: eventos, gastronómicos, turísticos.

43 Ejecutado por Ceamsa con financiación de Unicef, <https://www.facebook.com/293307377799057/photos/a.530357737427352/1173375463125573/>

44 Implementado en el marco del proyecto Y Kuaa del programa Lazos de Agua, por la Fundación Moisés Bertoni, <https://www.lazosdeagua.org/blog/inician-fortalecimiento-de-cadena-de-valor-ash?fbclid=IwARoSD6maaSB38iKPh9rX8IM-kIYrYLUXSF-iok72G-BjfnuvSGdy8FPI8>

45 A excepción de los sectores gastronómicos, eventos, hotelero, agencias de turismo y entretenimientos, de todo el territorio de la República, proveídos por la Essap según el artículo 6 de la Ley N.º 6809/2021, por la cual se establecen las medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19.

46 <https://twitter.com/EssapSA/status/1356986182261948418>  
<https://www.ultimahora.com/iniciaron-cortes-servicio-agua-usuarios-morosos-asuncion-n2925952.html>

agua potable suministrada y, por tanto, solo resulta admisible la interrupción total del servicio cuando exista una fuente alternativa para obtener la cantidad mínima<sup>47</sup>.

## CONCLUSIONES

A pesar del reconocimiento del derecho humano al agua por parte del Estado paraguayo, no se observaron medidas que prioricen y garanticen el agua para consumo humano frente al uso industrial durante la pandemia. Una amenaza significativa para la garantía del derecho humano al agua es la carencia de políticas públicas inclusivas, planificación sectorial y una correcta asignación de recursos para la realización progresiva de este derecho.

El Estado tiene la obligación de no discriminar en el disfrute del derecho, lo que implica no excluir a grupos vulnerables, sino adoptar medidas para garantizar la igualdad sustantiva y abordar los patrones de desigualdad sistémicos. Sin embargo, con la pandemia del COVID-19 quedó evidenciado que la falta de coordinación de las instituciones del sector, la carencia de un sistema de información sectorial y la informalidad de los prestadores del servicio limitaron el disfrute del derecho humano a más del 50% de la población.

Las dificultades que presentó el Estado para planificar, coordinar, priorizar y atender a los prestadores periurbanos y rurales —en quienes delegó la responsabilidad de garantizar el disfrute del derecho humano al agua— no fueron precisamente a causa de la pandemia, sino que agravaron los problemas estructurales que se tenían en el sector APS.

Si bien existen esfuerzos desde los diferentes actores que son parte de la gobernanza, la falta de coordinación e instrumentos de priorización limita la capacidad de generar mayores impactos a la población y sobre todo orientar los esfuerzos hacia donde más se necesita. La falta de apoyo a los prestadores con menos capacidades induce a una regresión del derecho a largo plazo, que trasciende el periodo de emergencia, afectando a la sostenibilidad de los sistemas de agua que brinda el servicio a la población menos favorecida o vulnerable.

La informalidad de los prestadores del servicio es un problema estructural del sector que se viene tratando desde hace tiempo, y con la emergencia sanitaria esta situación acentuó las vulnerabilidades que poseen los prestadores ante la falta de una seguridad jurídica y normativa. Los prestadores del servicio informales no dejaron de brindar el servicio y probablemente seguirán haciéndolo sin la formalización correspondiente. El desafío del Estado ante esta situación radica en la garantía de la calidad, sostenibilidad y cobertura del servicio sin discriminación.

47 Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908_es.pdf)

## RECOMENDACIONES

- Garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, adoptando el enfoque basado en derechos humanos en el diseño de políticas públicas, independientemente al modelo de prestación de servicio que el Estado ha decidido implementar<sup>48</sup>, ya sean empresariales, privadas, comunitarias o indígenas.
- Avanzar progresivamente hacia la realización del derecho al agua y para ello un requisito indispensable es la definición de metas e indicadores claramente desglosados (capacidad de pago, sexo de los(as) usuarios(as) titulares, nivel de consumo, georreferenciación, entre otros) que prioricen a los sectores más rezagados y que se defina las responsabilidades de cada actor que forma parte de la gobernanza. La definición de metas —ambiciosas pero alcanzables— permitirá identificar las prioridades del Estado, la asignación suficiente de recursos y analizar el grado de avances de los compromisos asumidos.
- Activar el Cicosaps y que esta instancia pueda establecer y definir las medidas necesarias y, sobre todo integrales, para la atención de las problemáticas sectoriales. Aumentar las capacidades técnicas y operativas de esta instancia para que desde la coordinación se puedan direccionar los recursos disponibles, ya sea bajo carta de compromisos u otros instrumentos que tiene el Estado para tomar decisiones.
- Activar la mesa técnica para la formalización de prestadores permisionarios y continuar con el proceso de diseño de la estrategia ya iniciada y descrita en el PNAPS. Este proceso podría significar un incentivo para los prestadores del servicio, ya sean grandes o pequeños, el cual se debería conectar con el proceso de actualización de datos y la preparación del sistema de información sectorial.
- Poner en marcha los instrumentos de generación y relevamiento de datos<sup>49</sup>, actualizar los sistemas informáticos de vigilancia y autorreporte<sup>50</sup> y que efectivamente garanticen la equidad en el acceso y disfrute del derecho al agua. Para ello, es clave contar con el apoyo de los gobiernos locales, los que desde el territorio pueden contribuir significativamente a mantener actualizados los datos sectoriales.
- Empoderar a las personas titulares de derecho —usuarios(as) del servicio—, a fin de que puedan solicitar información y examinar las decisiones

48 Informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos, relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/15/31, 29 de junio de 2010.

49 Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (Siasar), que actualmente cuenta con el Decreto N.º 3189/19 que crea el Comité Estratégico Nacional para la Implementación del SIASAR.

50 Sistema de Información Unificado - SIU, que actualmente está a cargo del Erssan.

y acciones del Estado para la protección del derecho. Por ejemplo, activando la figura de «Asociación de Usuarios y Usuarías». Si bien existen asociaciones de juntas, es interesante unir a los usuarios para mejorar la exigibilidad de servicios de calidad. De igual manera, promover la participación efectiva de las mujeres en la gestión y planificación de los servicios de agua potable y saneamiento.





PROTECCIÓN CONTRA LOS DESALOJOS FORZOSOS

# DESALOJO FORZOSO COMO RESPUESTA A QUIENES REIVINDICAN ACCESO A LA TIERRA



En este periodo continuaron los desalojos forzosos violentos, la apertura de procesos judiciales y las detenciones contra campesinos y, particularmente, contra pueblos indígenas. En varios casos, se realizaron desalojos de forma irregular, ya que se efectuaron sin orden judicial, por órdenes fiscales de allanamiento y por civiles armados sin facultades para su ejecución. Es un signo de alarma que en varias situaciones de desalojo hayan participado guardias privados o civiles armados que han actuado con violencia contra las comunidades. Lo grave es que las instituciones estatales no toman medidas para investigar y prevenir estos hechos irregulares.

**Palabras claves:** *desalojo forzoso, derecho a la tierra, arbitrariedad, derecho a la vivienda, derecho al territorio.*

**Abel Areco y Abel Irala**

BASE INVESTIGACIONES SOCIALES

Este artículo recoge los hechos de desalojos forzosos ocurridos en Paraguay durante el periodo que abarca el estudio y se los presenta desde un enfoque de reclamo colectivo de acceso a la tierra, recuperación del territorio o resistencia en el territorio, principalmente de comunidades campesinas y familias indígenas de las zonas rurales. También se dará cuenta de las actuaciones de las instituciones estatales ante lo ocurrido, así como las propuestas legislativas presentadas y estudiadas con relación a la temática. El énfasis está puesto en las situaciones de desalojos rurales que han afectado a familias campesinas e indígenas, en varios casos dejándolas a la intemperie y en situaciones aun de mayor vulnerabilidad en las que se encontraban, previo al desalojo. Asimismo, se destacan algunos casos de desalojos efectuados en las zonas urbanas, específicamente en el departamento Central.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### DESALOJOS FORZOSOS, REALIDAD QUE NO CESA

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, un desalojo forzoso «es el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos»<sup>1</sup>. Sobre lo que los Estados deben tener en cuenta en caso de realizarlo, el mismo Comité indica:

Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. A este respecto conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen «un recurso efectivo» a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que «las autoridades pertinentes» cumplan «toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso»<sup>2</sup>.

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N.º 7 (1997), establece que:

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 7*, acceso el 25 de octubre de 2021, <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fbd4ba.pdf>

2 *Ibidem*.

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda (párrafo 16)<sup>3</sup>.

Si bien el año pasado se informó sobre «acuerdos entre organizaciones sociales y entes gubernamentales para prevenir desalojos», también se señalaba en ese entonces que los compromisos asumidos, de cumplirse, serían de relevancia para el aseguramiento de derechos<sup>4</sup>. Sin embargo, los hechos<sup>5</sup> ocurridos en este periodo muestran que las ejecuciones de los desalojos forzosos continuaron con mucha violencia contra campesinos y campesinas sin tierras, urbanos sin techos y, principalmente, pueblos indígenas.

## OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y SANCIONES AL ESTADO PARAGUAYO

Aunque este año no se registran recomendaciones al Estado paraguayo, es importante mencionar que en años anteriores sí recibió varias observaciones y recomendaciones relacionadas a los desalojos forzosos y la violencia en el campo<sup>6</sup>.

Además, por más de una vez, Paraguay fue sancionado por daños causados en represiones a campesinos en reivindicación de sus derechos, como en el caso de Ernesto Benítez<sup>7</sup> y Eulalio Blanco<sup>8</sup>. En estos casos se establecieron medidas de no repetición.

3 *Ibidem*.

4 Milena Pereira F., «Tierra sin ley: La arbitrariedad en los procedimientos de desalojo como signo estructural», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción, Codehupy, 2020), 327, <https://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Anual-Sobre-la-Situacion%CC%81n-de-los-DDHH-en-Paraguay-2020.pdf>

5 «Desalojan a unas 80 familias por habitar propiedad privada de Luque», *Hoy*, 24 de septiembre de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <https://www.hoy.com.py/nacionales/desalojan-a-unas-80-familias-por-habitar-en-propiedad-privada-de-luque>

6 «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay», Comité Contra la Tortura (CAT/C/PRY/CO/7), párrs. 22-23, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://undocs.org/sp/CAT/C/PRY/CO/7>. «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay», Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/PRY/CO/4), párrs. 24-25, acceso el 13 de octubre de 2021, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/4&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/4&Lang=En). «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay», Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/PRY/CO/4), párr. 6, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.refworld.org/publisher/CESCR,,PRY,555203704,0.html>. «Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay», Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/34/48/Add.2), párrs. 39-43, 58, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://undocs.org/es/A/HRC/34/48/Add.2>. «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz», Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/30/41/Add.1), párr. 27, 79.d, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://undocs.org/es/A/HRC/30/41/Add.1>

7 «Comunicación N.º 1829/2008», Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/104/D/1829/2008), acceso el 14 de octubre de 2021, <https://undocs.org/es/CCPR/C/104/D/1829/2008>

8 «Comunicación N.º 1828/2008», Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/104/D/1828/2008), acceso el 14 de octubre de 2021, [https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Dictamen%201828.%202008%20Eulalio%20Blanco%20\(2012\).pdf](https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Dictamen%201828.%202008%20Eulalio%20Blanco%20(2012).pdf)

En los hechos de desalojo, el Estado paraguayo estaría incumpliendo lo estipulado en las siguientes directrices y observaciones internacionales:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en su art. 4, inc. 2); art. 12, inc. 5)<sup>9</sup>.
- Observación General N.º 4 (1991), párrafo 8, inc. a) del Comité de Derechos Humanos<sup>10</sup>.
- Observación General N.º 7 (1997), párrafo 16 del Comité de Derechos Humanos<sup>11</sup>.

## POSTERGADA PROPUESTA DE LEY RELACIONADA A DESALOJO

El 14 de julio de 2021, a instancias de la Codehupy, el senador Miguel Fulgencio Rodríguez formalizó la presentación de una propuesta de modificación y ampliación de la Ley N.º 6524/2020<sup>12</sup>, cuyo propósito era frenar a los desalojos forzados durante la pandemia<sup>13</sup>. Su estudio fue postergado *sine die*.

La Codehupy<sup>14</sup> impulsó este proyecto a raíz del creciente aumento de desalojos que se venían ejecutando contra comunidades campesinas, indígenas y asentamientos urbanos durante la pandemia. Se sustentó en la prohibición de desalojo forzoso emitido por la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada<sup>15</sup>, a modo de evitar la propagación del COVID-19. Fue respaldada por el representante de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos en América del Sur, Jan Jarab<sup>16</sup>.

9 «Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales», Asamblea General de la ONU (A/RES/73/165), acceso el 14 de octubre de 2021, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165>

10 «Observación General N.º 4», Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/CESCR%20N%C2%BA%204.pdf>

11 *Ibidem* 1.

12 Proyecto de ley «Que modifica y amplía el artículo 52 de la Ley N.º 6524 "Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras" y sus leyes modificatorias».

13 «Ficha Técnica del Expediente», *SiPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 4 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123933>

14 «Codehupy presentó anteproyecto de ley para suspender desalojos mientras dure la pandemia», *Codehupy*, 14 de julio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <https://codehupy.org.py/codehupy-presentara-anteproyecto-de-ley-para-suspender-desalojos-mientras-dure-la-pandemia/>

15 Naciones Unidas, *Nota orientativa sobre COVID-19: Prohibición de desalojos*. Lilani Farha. *Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada*, 28 de abril de 2020, acceso el 5 de octubre de 2021, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_evictions\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions_sp.pdf)

16 «En audiencia pública debaten suspender los desalojos mientras dure la pandemia», *Honorable Cámara de Senadores*, 6 de agosto de 2021, acceso el 5 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/8317-en-audiencia-publica-debaten-suspender-los-desalojos-mientras-dure-la-pandemia-2021-08-06-17-09-45>

## CRIMINALIZACIÓN DE LA LUCHA POR LA TIERRA

En un tiempo récord, el 30 de septiembre de 2021 fue promulgada la Ley N.º 6830/2021, que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997 del Código Penal<sup>17</sup>. La modificación elevó la pena del delito de invasión de inmueble ajeno hasta 10 años de cárcel. Sin duda, una herramienta que será usada para ampliar la criminalización de la lucha por la tierra.

## NULA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO ANTE LA INTERVENCIÓN DE CIVILES ARMADOS

En los casos de conflictos por la tierra, continúa la participación de civiles armados, presumiblemente contratados por los que usurpan tierras (latifundistas sojeros y ganaderos) de territorios indígenas, colonias campesinas, como se puede observar en los casos que se describen más abajo.

Se consultó al Ministerio Público respecto a causas abiertas por la participación de guardias privados y/o seguridad privada con utilización de armas de fuego y protagonizando hechos de torturas y daños materiales en desalojos forzosos —incluso en presencia de la fuerza pública— ocurridos en el marco de conflictos por la tierra. En la solicitud de información se mencionaron tres casos específicos<sup>18</sup> donde había denuncias de la participación de civiles armados.

La solicitud fue derivada a la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público y esta reportó únicamente la existencia de dos causas abiertas, una del 2019 y la otra del 2020<sup>19</sup>, pero no referidos a los especificados en la consulta. Esto demuestra que la intervención violenta de civiles armados en los desalojos forzosos y conflictos por la tierra no es investigada por el Ministerio Público.

17 Para más información sobre el proceso llevado a cabo para lograr esta modificación, ver el artículo sobre Reforma agraria de este informe.

18 **Caso Maracanã, Canindeyú, asentamiento Rosario** (13 de enero de 2021). «#Ahora. Campesino gravemente herido por civiles armados, ...» [Facebook], *Codehupy* [@codehupy], 13 de enero de 2021, <https://www.facebook.com/codehupy/posts/3589012314467918>. **Caso Raúl Arsenio Oviedo, Caaguazú, comunidad indígena Loma Piroy** (18 de diciembre de 2020). «#LuchaPorLaTierra. Violento desalojo contra indígenas de Loma Piroy, Raúl Arsenio Oviedo» [Facebook Watch], RTV [@RadioTvNuevoParaguay], 18 de diciembre de 2020, <https://fb.watch/35ldNudQaA/>. **Caso 3 de Mayo, Caazapá, Cerro Yvy** (13 de diciembre de 2020). «Desalojo, torturas y prisión a campesinos y campesinas que luchan por la tierra», *Base IS*, 14 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.baseis.org.py/desalojo-torturas-y-prision-a-campesinos-y-campesinas-que-luchan-por-la-tierra/>

19 Nota D.T.A.I.P.N.º 135/2021, Ministerio Público.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

Entre el 1 de noviembre de 2020 al 31 de octubre de 2021 se evidenció un aumento de los desalojos y atropellos violentos contra comunidades campesinas, así como pueblos indígenas de la región Oriental, sobre todo en zonas de mayor presencia del agronegocio. Igualmente, se llevaron a cabo desalojos en área urbana (departamento Central).

### DESALOJOS FORZOSOS Y ATROPELLOS A FAMILIAS CAMPESINAS

El Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de Base Investigaciones Sociales recabó datos sobre desalojos violentos contra comunidades campesinas, consignados en el cuadro 1. En total, ocurrieron 10 situaciones de violencia: dos corresponden a allanamientos y amedrentamientos violentos con el objeto de que las personas abandonen las tierras y se retiren del lugar; las ocho restantes a desalojos propiamente dichos (en seis de ellos con destrucción de viviendas y cultivos). Solo en el marco de estos desalojos hubo 71 personas detenidas y 1.126 personas afectadas, incluyendo a niños(as), adolescentes y mujeres.

**Cuadro 1. Resumen de desalojos campesinos  
(1 de noviembre de 2020 al 31 de octubre de 2021)**

	DEPARTAMENTO / DISTRITO	FECHA	HECHO	AFFECTADOS(AS)	INTERVINIENTES	DAÑOS	DETENCIONES
1	Caazapá, 3 de Mayo	13-12-2020	Desalojo	150	Policía Nacional y GEO	No	37
2	Canindeyú, Maracaná	13-01-2021	Disparos y agresiones	1	Civiles armados	No	No
3	San Pedro, Lima	03-03-2021	Desalojo	65	Oficial de Justicia, Policía Nacional, Montada, GEO y civiles armados	Destrucción de viviendas y cultivos	No
4	Alto Paraguay, Puerto Casado	28-04-2021	Allanamiento y represión	Sin datos	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	No

5	Caaguazú, Tembia- porã	07-06-2021	Desalojo	500	Ministerio Público y Policía Nacional	No	12
6	San Pedro, Lima	30-07-2021	Desalojo	30	Oficial de Justicia, Policía Nacional, Montada y GEO	Destrucción de viviendas	No
7	Caazapá, Abaí	09-07-2021	Desalojo	100	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	22
8	Alto Verá, Itapúa	01-09-2021	Desalojo	200	Policía Nacional	No	Sin datos
9	San Pedro, Guayaibí	28-10-2021	Desalojo	80	Policía Nacional y antimotines con sobrevuelo de helicóptero	Destrucción de viviendas, escuela, iglesia y cultivos	No
10	Itapúa, Mayor Otaño	27-10-2021	Desalojo	Sin datos	Policía Nacional	Destrucción de viviendas y cultivos	Sin datos
<b>Totales</b>				<b>1.126</b>			<b>71</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de Base Investigaciones Sociales.

## DESALOJOS FORZOSOS Y ATROPELLOS A FAMILIAS INDÍGENAS

En cuanto a los desalojos y atropellos de los que fueron víctimas familias indígenas, datos del mencionado Observatorio permiten evidenciar los ocurridos en los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, San Pedro, Canindeyú, Amambay y Caazapá (cuadro 2). Se registraron en total 12 desalojos, un número mayor que lo ocurrido con campesinos(as). Además, en al menos seis de ellos tuvieron participación civiles armados. En total, fueron afectadas 725 familias, incluyendo a niñas, niños y adolescentes.

**Cuadro 2. Atropellos y desalojos a comunidades indígenas  
(1 de noviembre de 2020 al 31 de octubre de 2021)**

	DEPARTAMENTO / DISTRITO	FECHA	COMUNIDAD	HECHOS	INTERVINIENTES	DAÑOS	FAMILIAS AFECTADAS
1	Caaguazú, Caaguazú	17-12-2020	Loma Piroy (pueblo mbya guaraní)	Desalojo	Civiles armados	Destrucción y quema de viviendas, niño herido	20
2	Alto Paraná, Itakyry	3-03-2021	Arroyo Kupa'y (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Civiles armados	Destrucción de 20 viviendas y de otros enseres de las familias	20
3	Caaguazú, Caaguazú	17-03-2021	Loma Piroy (pueblo mbya guaraní)	Desalojo	Civiles armados	Destrucción y quema de viviendas, maltratos y golpes	10
4	Caaguazú, Vaquería	26-03-2021	Yvyku'i Jovái (pueblo mbya guaraní)	Desalojo y amenaza de muerte	Sojero brasileño		50
5	Alto Paraná, Minga Porá	13-05-2021	Cerrito (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	85
6	San Pedro, Sta. Rosa del Aguaray	01-06-2021	Yvy Porã (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional	Sin datos	181
7	Alto Paraná, Hernandarias	09-06-2021	Acaraymí (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional	Destrucción y quema de viviendas, disparos y golpes	150
8	Alto Paraná, Itakyry	14-06-2021	Ka'a Poty'i (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional	Quema de viviendas y otras pertenencias	30
9	Canindeyú, Yvyrarovaná	07-07-2021	Cristo Rey (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional	Destrucción y quema de viviendas y otros enseres	100
10	Alto Paraná, Itakyry	08-07-2021	Tekoha Kaávusú (pueblo ava guaraní)	Desalojo	Policía Nacional y civiles armados	Destrucción y quema de viviendas	60 familias



11	Amambay, Pedro Juan Caballero	14-07- 2021	Tekoha Guasu Yvypte (pueblo paĩ tavyterã)	Desalojo	Civiles armados	Sin datos	15
12	Caazapá, Tavaí	28-10- 2021	Mbya guaraní	Desalojo	Fiscalía y Policía Nacional	Sin datos	Sin datos
<b>Totales</b>							<b>725</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de Base Investigaciones Sociales.

## CASOS DE DESALOJOS URBANOS

Entre noviembre del 2020 y septiembre del 2021 se dieron tres casos de desalojos en zonas urbanas del departamento Central.

- **Barrio Ykua Karanda'y, Luque.** En noviembre del 2020, ante una orden judicial de desalojo, 32 familias tuvieron que abandonar el predio de cinco fincas que estaban ocupando hace varios años y solicitando la regularización. Intervino Hugo Samaniego, director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien se comprometió de manera genérica a acompañar a las familias para encontrar una solución.
- **San Antonio.** Ciento veinte familias fueron desalojadas de un inmueble de aproximadamente 3 hectáreas el 18 de mayo de 2021. El despliegue policial fue aparatoso, con 1.200 agentes de la Policía Nacional<sup>20</sup>.
- **Barrio Maramburé, Luque.** El 24 de septiembre de 2021, 80 familias fueron desalojadas de un inmueble de 3 hectáreas. En el operativo estuvo la fiscal Sandra Ledesma y se movilizó a 750 efectivos policiales. Las familias tuvieron que desarmar sus casas y retirar sus pertenencias. Muchas personas aseguraron que se quedarían en la calle porque no tenían a dónde ir<sup>21</sup>.

Estos casos ejemplifican que los desalojos urbanos tienen al menos dos características. La primera es el uso desproporcionado de la fuerza pública para ejecutar los desalojos: solo en los dos últimos casos se movilizaron 1.950 efectivos policiales para desalojar a 200 familias. La segunda emana del caso Ykua Karanda'y, en el que el Ministerio del Interior promete una solución a

20 «Aparatoso despliegue policial para desalojo en San Antonio», *Última Hora*, 18 de mayo de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/aparatoso-despliegue-policial-desalojo-san-antonio-n2941400.html>

21 «Unas 80 familias son desalojadas de una propiedad en Luque», *Última Hora*, 24 de septiembre de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/unas-80-familias-son-desalojadas-una-propiedad-luque-n2963075.html>

las familias ocupantes, sin embargo, no es su función<sup>22</sup>. Este podría articular con otras instancias gubernamentales, como el Ministerio de Desarrollo Social, pero no le corresponde dar salida a la problemática de la tierra.

## CASOS PARADIGMÁTICOS EN TERRITORIOS RURALES E INDÍGENAS

### Colonia Yvype Sexta Línea, Lima, San Pedro<sup>23</sup>

Desde el 2017, en la colonia Yvype Sexta Línea del distrito de Lima, departamento de San Pedro, un grupo de campesinos sin tierra lucha desde la comisión vecinal por la recuperación de lotes agrícolas que consideran usurpados por sojeros menonitas y brasileños.

Desde que iniciaron sus gestiones, soportaron varias denuncias y procesos penales, como así también juicios de otros tipos, entre ellos civiles y constitucionales. Varias veces fueron desalojados de los lotes que ocupan y cuya recuperación reclaman.

En el 2021, nuevamente sufrieron dos desalojos forzosos por órdenes judiciales. El primero fue en el mes de marzo, dejando 12 familias y el segundo, en el mes de julio, afectando a 6 familias<sup>24</sup>. Ambos desalojos se realizaron en el marco de juicios de interdicto de retener la posesión y como medida cautelar de urgencia impulsada por sojicultores menonitas y brasileños, sin considerar la intervención de la colonia por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y sin brindar alternativas de reubicación a las familias perjudicadas.

### Colonia Táva Jopói, Curuguay, Canindeyú

Como reacción a un intento de siembra de soja en lotes agrícolas que forman parte de la colonia —y que se ubican en cercanía de la escuela de la colonia—, un grupo de jóvenes sin tierra de la colonia Táva Jopói (Curuguay, Canindeyú) ocupó varios lotes agrícolas cuya explotación —consideran— es irregular porque es realizada por personas no consideradas como sujetos de la reforma agraria.

Según expresiones de los vecinos y ocupantes, existen 40 hectáreas cuyas derechos han sido vendidas aparentemente al señor Atilano Arias. Dentro

22 Ver funciones del Ministerio del Interior en <http://www.mdi.gov.py/index.php/la-institucion/funciones>

23 El caso es acompañado por Base ISy Codehupy, por lo que los autores tienen relación directa con las personas afectadas.

24 «Desalojan a 6 familias de Colonia Yvype con gran contingente de policías», *Última Hora*, 30 de julio de 2021, acceso el 27 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/desalojan-6-familias-colonia-yvype-gran-contingente-policias-n2953630.html#:~:text=Agentes%20de%20la%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20llegaron%20a%20la%20Colonia%20Yvyp%C3%A9,est%C3%A1n%20en%20manos%20de%20empresarios>

de ellas se encuentra la Escuela N.º 7484 «8 de Diciembre», habilitada formalmente por el Ministerio de Educación y Ciencias.

En fecha 2 de julio de 2021, el señor Arias, en compañía del fiscal Meiji Udagawa, de la ciudad de Curuguaty, junto con efectivos policiales de Campo 3 - Nueva Durango, y con presencia de civiles armados, atacaron a los campesinos ocupantes, quemaron dos de sus casas e hirieron de bala a uno.

Posteriormente, varios campesinos fueron aprehendidos en allanamientos realizados por el fiscal Udagawa en la colonia. Los detenidos fueron sindicados por la comisión de varios tipos de hechos punibles como: invasión de inmueble ajeno, tentativa de homicidio, robo agravado y hurto especialmente grave<sup>25</sup>. Todo esto, por salir a pedir explicación sobre la intervención fiscal. Esta fue totalmente irregular, ya que estuvo acompañada por civiles armados sin facultades para llevar a cabo procedimientos. Además, se procedió a la destrucción de viviendas de los pobladores sin una orden judicial de desahucio y sin brindarles alternativas para una reubicación. Asimismo, se realizó estando en curso una denuncia administrativa ante el Indert, impulsada por los campesinos, sobre la usurpación de los lotes por personas que no son sujetos de la reforma agraria, que se encuentra pendiente de aclaración.

### **Comunidad indígena Ka'a Poty, Itakyry, Alto Paraná**

El 15 de junio de 2021, con mucha violencia, fueron desalojados los pobladores de la comunidad Ka'a Poty, del pueblo ava guaraní, pese a contar con título legítimo otorgado por el Estado paraguayo, a través del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), adquirido ya en 1996<sup>26</sup>.

El desalojo se torna irregular y arbitrario, puesto que se ejecutó aun cuando la comunidad cuenta con un título de propiedad a nombre del Indi sobre el inmueble. Además, están pendientes varios juicios que pretenden dilucidar en cuanto a la tenencia de mejor derecho sobre la propiedad, ya que existen varios títulos superpuestos con relación al inmueble en cuestión. Se realizó el procedimiento sin ofrecer ninguna alternativa a los pobladores desalojados y sin tener en cuenta leyes ni la propia Constitución que los amparan contra la prohibición de remoción de su hábitat.

### **Comunidad indígena Ka'avusu, Itakyry, Alto Paraná**

En el mismo distrito del caso anterior, el 8 de julio de 2021, en el lugar denominado Zanja Puku —donde un grupo del pueblo ava guaraní reivindica la recuperación de su territorio ancestral— se dio una represión contra los

25 Causa N.º 913/2021, caratulada «Amado Parra y otros s/ tentativa de homicidio y otros».

26 «Piden condena ante violentos desalojos de comunidades indígenas», *Honorable Cámara de Senadores*, 14 de julio de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/8165-piden-condena-ante-violentos-desalojos-de-comunidades-indigenas-2021-07-14-16-31-21>

pobladores de la comunidad indígena Ka'avusu, protagonizada por policías y civiles armados. Tres personas resultaron heridas en el atropello.

La fiscal de la jurisdicción alegó ante medios de prensa que el procedimiento realizado fue con el propósito de «individualizar la ocupación de tierra»<sup>27</sup>.

El procedimiento se torna irregular puesto que, si tenía como propósito la *individualización* de los ocupantes de tierra, no había necesidad de ocasionar destrucciones y daños a las pertenencias de los indígenas. Además de la destrucción de viviendas, los indígenas denunciaron el robo de sus pertenencias y que varias personas resultaron heridas.

También, en esta oportunidad, el procedimiento se ejecutó sin ofrecer ninguna alternativa a la población desalojada y sin tener en cuenta las normativas que los protegen.

## CONCLUSIONES

Los hechos ocurridos en este periodo muestran que continúan los desalojos forzosos de indígenas, campesinos y asentamientos urbanos que luchan por el acceso a la tierra o que están resistiendo en sus territorios ante el avance de los agronegocios, como en el caso de los indígenas y campesinos.

La forma como se siguen ejecutando los desalojos no cambia, se realizan sin tener en cuenta observaciones, directrices y hasta sanciones que el Estado paraguayo ha recibido por parte de los organismos internacionales.

Teniendo en cuenta la reciente promulgación de la modificación del artículo 142 del Código Penal, la política estatal es clara: fortalece el ámbito represivo para la protección de la propiedad privada concentrada en pocas manos con rápida modificación de legislaciones. Sin embargo, no se avizoran propuestas que podrían resolver el problema de acceso a la tierra para los sectores vulnerables.

## RECOMENDACIONES

- Retomar el diálogo con organizaciones campesinas, indígenas y sin techos urbanas sobre el acuerdo firmado el 15 de octubre de 2020 en los puntos referidos a la prevención de desalojos.
- Considerar las directrices dictadas por organismos internacionales al momento de decidir la ejecución de un desalojo.

---

27 «Denuncian violenta represión policial a comunidad indígena en Itakyry», *Última Hora*, 8 de julio de 2021, acceso el 13 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/denuncian-violenta-represion-policial-comunidad-indigena-itakyry-n2950099.html>

- El Ministerio Público debe realizar investigaciones serias y exhaustivas con relación a la intervención de civiles armados en los conflictos por la tierra.
- Destinar presupuesto público suficiente para el Indert, el Indi y el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat para la adquisición de tierras y regularización de los asentamientos de hecho ya existentes, a modo de brindar seguridad jurídica a los pobladores.
- Constituir una comisión para la elaboración de un anteproyecto de creación de la jurisdicción agraria, del régimen territorial indígena y ambiental, de modo a dotar de judiciabilidad los derechos campesinos, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los derechos ambientales de carácter colectivo<sup>28</sup>.

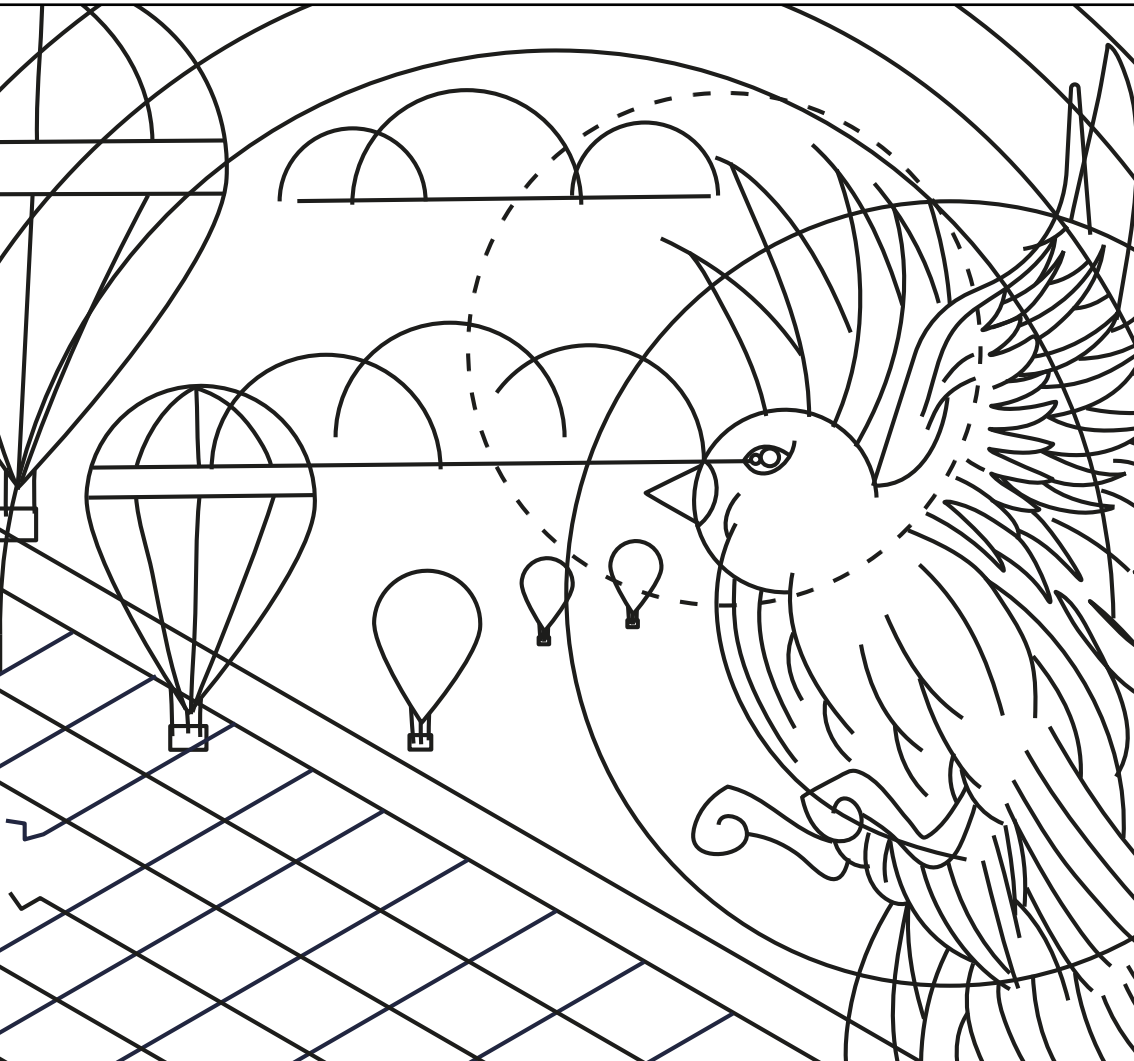
---

28 Es una reiteración de la recomendación dada en el informe anterior. Pereira F, «Tierra sin ley...», 327.



CAPÍTULO 3

# DERECHO A LA LIBERTAD

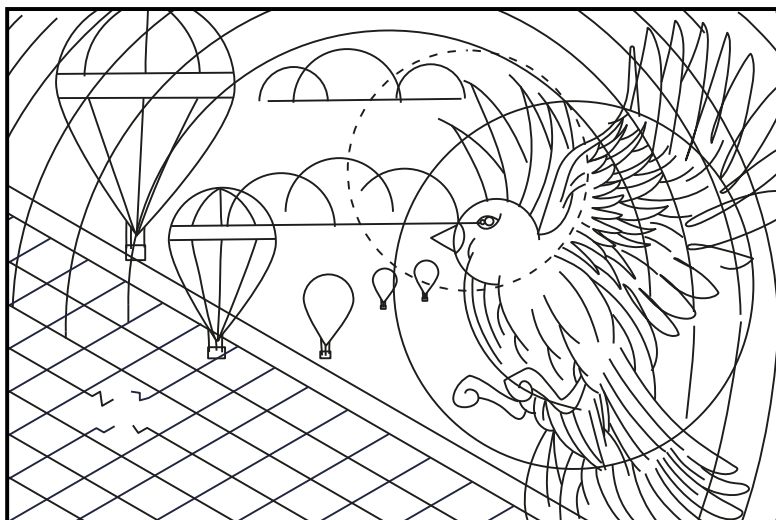






DERECHO AL DEBIDO PROCESO PENAL

# EXCESOS Y DEFICIENCIAS DEBILITAN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN PANDEMIA



La oleada de procesamientos penales iniciados por la violación a la cuarentena es un claro síntoma de la debilidad institucional del Estado paraguayo, que no cuenta con otra herramienta más efectiva que la penal para hacer frente a situaciones de crisis. Así, donde se deberían priorizar acciones que permitan garantizar derechos básicos a las personas, imperan la represión y las amenazas de castigo. Por otra parte, con la adopción del uso de herramientas telemáticas, ha quedado expuesta la falta de determinación de pautas claras en las regulaciones que las implementan, hecho que permite una cierta flexibilización de garantías claves en materia de debido proceso.

**Palabras claves:** *derecho penal, disciplinamiento, principio de legalidad, tipicidad, herramientas telemáticas.*

**Victoria Vidomlansky y Ximena López**

El presente informe da cuenta de los principales hitos relacionados a la persecución penal y al acceso a la justicia como consecuencia de las acciones del Estado paraguayo para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Estos, sin duda alguna, tendrán un impacto profundo dentro del sistema judicial, debido a las estrategias asumidas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### UTILIZACIÓN DEL PROCESO PENAL PARA LOGRAR EL ACATAMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO O CUARENTENA

El principio de legalidad fue el gran relegado ante la excesiva instrumentalización del proceso penal como herramienta de control social. Desde el inicio de la declaración de emergencia sanitaria, y con las posteriores restricciones dictadas por el Poder Ejecutivo en marzo de 2020, vinieron aparejadas consecuencias en el ámbito penal. Así, la primera disposición del aislamiento sanitario de carácter general establecida por decreto presidencial refería que el incumplimiento de las medidas sanitarias sería sancionado con el Código Sanitario, la Ley N.º 716/1995, el Código Penal y demás leyes aplicables. En el mismo sentido, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) hacía referencia a las probables sanciones administrativas y penales que podría acarrear el incumplimiento de sus resoluciones<sup>1</sup>.

En cuanto a la Ley N.º 716/1995, esta sanciona los delitos contra el medio ambiente. En su artículo 10 opción B se establecen una sanción con pena privativa de libertad de hasta 18 meses y la aplicación de multas de 100 a 500 jornales mínimos a aquellas personas que violen la cuarentena sanitaria.

Estas últimas dos palabras necesariamente requieren de una delimitación de su alcance, ya que la norma penal<sup>2</sup> no describe los atributos requeridos para determinar su significado. Por otra parte, el Código Sanitario otorga al Poder Ejecutivo la facultad de su decreto y, por ende, la posibilidad de que sea este órgano el que precise qué es una «cuarentena sanitaria».

De esta manera, la formulación de la norma penal difiere la descripción de la conducta penalmente relevante a otra regulación que, para el caso, es es-

1 Resolución N.º 099, del 17 de marzo de 2020, por la cual se dispone el aislamiento preventivo general de la población en todo el territorio nacional para mitigar la propagación del coronavirus (COVID-19), *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/473020-ResolucionSGN99Aislamientopreventivo.pdf> <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/5a7857-RESOLUCIONSG90COVID19.pdf>

2 Esta situación descrita es conocida en la doctrina como Ley Penal en Blanco, la que se constituye cuando el tipo penal se remite a otra norma para precisar algunos de sus elementos. Silvestroni refiere al respecto que se presenta un problema que atañe al principio de legalidad cuando, por un lado, esa otra norma no es dictada por el órgano con competencia penal y, por otro, la remisión gravita sobre la individualización de la conducta prohibida. Mariano H. Silvestroni, *Teoría constitucional del delito* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004).

tablecida o definida a través de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, mediante los cuales se disponen las medidas adoptadas para su aplicación.

Hasta la fecha de cierre del presente informe, el Poder Ejecutivo emitió alrededor de 70 decretos<sup>3</sup> que regulan las medidas adoptadas en distintos niveles para dar contingencia a la situación de crisis desatada y —en algunos casos— recrudescida por la pandemia. En ellos se establecieron los rubros indispensables habilitados a prestar servicios, límites en el horario y permisos de circulación, así como las conductas prohibidas para la ciudadanía en general. Posteriormente, el plan de levantamiento gradual de las medidas adoptadas fue bautizado con el nombre de «cuarentena inteligente».

El plan fue concebido y aplicado de forma gradual diferenciado en niveles o fases, que fueron cambiando según el estado epidemiológico a lo largo del territorio. Ello implica que, si se considera el incumplimiento de las medidas adoptadas —denominadas «cuarentena» y «cuarentena inteligente»— por los decretos presidenciales como un hecho penalmente relevante, se está en presencia de un tipo penal versátil que durante los dos últimos años ha fluctuado de manera constante e incluso ha previsto conductas distintas en diferentes zonas del país durante un mismo periodo de tiempo.

Las variaciones de estas medidas engloban una amplia clasificación de permisiones y prohibiciones dirigidas —en su mayoría— a la facultad o restricción de circulación. Más allá de la significación otorgada por el Poder Ejecutivo a las medidas adoptadas, podrían comprenderse como de «cuarentena» aquellas dirigidas al aislamiento preventivo que se dieron inicialmente. Sin embargo, las denominadas «cuarentena inteligente» —aplicadas para el levantamiento gradual de estas medidas— distan de enmarcarse en lo que conceptualmente resulta ser una cuarentena y los fines que esta pretende, cuestión que reviste trascendencia en materia penal, donde se requieren de precisiones exactas para establecer las conductas a ser castigadas. Un principio básico que rige en materia penal implica que una sanción penal únicamente puede ser aplicada si la conducta fue previamente descrita en una ley anterior al hecho dictada por el órgano competente, es decir, por el Poder Legislativo<sup>4</sup>. En este mismo sentido, tampoco se puede dictar condena sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso<sup>5</sup>. Esto es lo que se denomina principio de le-

3 Decretos COVID-19, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.msps.gov.py/decretos-covid19.html>

4 Convención Americana sobre Derechos Humanos, «**Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad.** Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable». Código Penal. «**Artículo 1. Principio de legalidad.** Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresada y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción».

5 Constitución Nacional. «**Artículo 17. De los derechos procesales.** En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: [...] 3. Que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; [...] Código Procesal Penal. «**Artículo 1. Juicio previo.** Nadie podrá ser condenado sin juicio previo, fundado en una ley anterior al hecho del proceso, realizado conforme a los derechos y garantías establecidos en la Constitución, el Derecho Internacional vigente y las normas de este código [...].

gualidad, derivado de la teoría ilustrada del contrato social que presuponía una organización política basada en la división de poderes, en la que la ley fuese competencia exclusiva de los y las representantes del pueblo<sup>6</sup>.

Los decretos regulatorios de implementación de las medidas de aislamiento preventivo adoptadas debido a la pandemia del COVID-19 fueron aplicándose ante el avance de las fases diseñadas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Estas sirvieron de justificación para la detención de personas por parte de la Policía Nacional que, hasta el mes de agosto de 2021, siguió aprehendiendo a ciudadanos y ciudadanas por el incumplimiento del decreto presidencial.

Dicha institución ha informado que en el 2020 fueron detenidas 6.296 personas (5.623 hombres y 673 mujeres) y, hasta agosto de 2021, 1.324 (1.110 hombres y 214 mujeres)<sup>7</sup>. Si se considera que, en lo que va del 2021, fueron registradas 8.906 aprehensiones en total, alrededor del 15% de ellas se han dado por violación al decreto presidencial. En el 2020, el 35% de todas las detenciones policiales fueron realizadas por «desacato al decreto presidencial».

Ya en el periodo de informe de situación de derechos humanos 2020 se advertía que:

[...] la disposición de aislamiento sanitario fue impuesta con la utilización de forma intensiva de todas las agencias de seguridad del Estado y tuvieron un plan correlativo que vinculó la política de seguridad al cumplimiento estricto de las mismas. La Policía Nacional, por Resolución N.º 316 del 16 de marzo de 2020, estableció su plan de contingencia a nivel nacional por plazo ilimitado, con el fin de evitar la alteración del orden público ante la posible hipótesis de psicosis general de la sociedad durante el periodo de intervención [...] De esta manera, se priorizaron modelos coercitivos para mantener la aceptación de las medidas de confinamiento, antes que un enfoque basado en el consentimiento con información. Así, el cumplimiento de la cuarentena se metió en la economía política del castigo y fue administrada por las agencias de criminalización [...]<sup>8</sup>.

La resolución es contundente: este proceso penal no debió ser objeto de juzgamiento penal.

6 Santiago Mir Puig, *Derecho Penal. Parte General* (Barcelona: Repertor, 2011).

7 «Solicitud #46352. Informe sobre aprehensiones por violación de cuarentena sanitaria 2020-2021», acceso el 5 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/porta/#!/ciudadano/solicitud/46352>

8 Sonia Von Lepel y Ximena López, «El año en que las políticas de seguridad ciudadana también fueron a cuarentena», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 354.

## EXCESOS EN EL USO DEL PODER PUNITIVO

Entre marzo del 2020 y agosto del 2021, el Estado —por medio de sus agencias coercitivas— impulsó alrededor de 3.500 causas penales<sup>9</sup>. Con relación al ámbito administrativo, fuentes oficiales informan sobre la apertura de sumarios para la imposición de multas conforme con lo previsto en el Código Sanitario. A mayo de 2021, fueron registrados 155 procesos activos<sup>10</sup>, por lo que se juzga la adopción de una estrategia altamente punitiva ante las eventuales violaciones de las disposiciones previstas en los decretos.

Dentro de los primeros diez hechos punibles de mayor ingreso en el año 2020, la infracción a la Ley N.º 716/1995 se encuentra en segundo lugar con 3.054 casos. Si bien el informe no especifica cuál es el tipo penal del catálogo establecido por la norma de referencia, permite suponer que este inusitado fenómeno se da como consecuencia de la declaración de medidas sanitarias denominadas «cuarentena» decretadas y la consecuente utilización del artículo 10 de esta ley. Esta categoría persiste en el *ranking* de hechos punibles con mayor ingreso de causas en el 2021 y, a agosto del presente año, se registraban 346, ocupando el sexto lugar de la lista<sup>11</sup>.

Ante el número elevado de ingreso de causas penales al Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia dispuso un plan de su depuración, estableciendo la asignación de jueces de Garantías de Intervención específica en cada una de las circunscripciones judiciales, y un plan de intervención que preveía horarios diferenciados de atención de casos (14 a 17 h), la habilitación de un campo específico dentro del Sistema de Gestión Jurisdiccional Judisoft, la apertura de una cuenta judicial para destinar los fondos de las eventuales multas y reparaciones del daño, entre otros<sup>12</sup>.

Llama la atención que, de la totalidad de aprehensiones reportadas por la Policía Nacional, alrededor del 50% de casos ingresaron al Poder Judicial y, a su vez, una cantidad mucho menor ha llegado a juicio oral. Ello refleja la ausencia de acciones coordinadas entre estos organismos estatales para la definición de estrategias conjuntas en el delineamiento de una política criminal de persecución penal con mayor pragmatismo e intervención mínima.

Estos hechos dan cuenta de varios fenómenos de relevancia a considerar. En primer lugar, la instrumentalización del derecho penal para lograr el acatamiento de las medidas adoptadas ha generado el ingreso de una cantidad

9 Según la página oficial de la Corte Suprema de Justicia (Informe de gestión de despachos). Esta información es suministrada por las Direcciones de Estadística de todas las circunscripciones judiciales.

10 «Avanzan sumarios por incumplir medidas sanitarias», *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, 20 de mayo de 2021, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.mspbs.gov.py/portal/23165/avanzan-sumarios-por-incumplir-medidas-sanitarias.html>

11 Informe de Gestión de los Despachos Judiciales, *Corte Suprema de Justicia*, <https://www.csj.gov.py/publicaciones/>

12 Acordada de la Corte Suprema de Justicia N.º 1394, de fecha 13 de abril de 2020, *Corte Suprema de Justicia*, <https://www.csj.gov.py/par97017/reglamentaciones/index.asp>. Acordada N.º 1394-2020.pdf

ingente de casos, que debieron ser abordados por el ya colapsado sistema de justicia, hecho que limitó la posibilidad de brindar un servicio de calidad.

En segundo lugar, debido a las dinámicas del proceso penal, la gran mayoría de estas causas han significado el sometimiento de las personas afectadas, conduciéndolas a la aceptación del hecho y a una eventual reparación del daño, sin que la conducta atribuida siquiera reúna los presupuestos de la tipicidad y, por tanto, esté habilitada como objeto de tratamiento en materia penal. Por último, llama la atención que la estrategia haya sido, una vez más, el disciplinamiento coercitivo a través de la herramienta que produce mayor violencia estatal.

La cantidad de detenciones y procesamientos penales no ha frenado del todo la circulación de las personas que, por distintas razones, asumieron el riesgo de salir a las calles bajo la probabilidad de terminar aprehendidas por la Policía Nacional y, en el peor de los casos, con un proceso penal a costas. En el 2021 se percibiría una menor adherencia a las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, en comparación al 2020. Esto podría haber incidido en las olas de contagio masivo desatadas, que dejaron miles de muertos como consecuencia de la enfermedad.

Lo arriba referido evidencia que, sin estrategias diferenciadas para el abordaje de situaciones que tienen un trasfondo social, resulta infructuosa la adopción de estrategias represivas, pues la carencia de necesidades básicas queda imbricada al sentido de supervivencia, que rara vez responde a la amenaza del castigo.

Un ejemplo significativo de la instrumentalización del sistema penal, por su repercusión pública, lo constituye la causa iniciada a la abogada María Esther Roa<sup>13</sup>, quien fue llevada a juicio oral y público por transgresión a la Ley N.º 716/1995, en concordancia con el Decreto Presidencial N.º 3619. En este caso, el Ministerio Público sostuvo en juicio oral que la activista violó la cuarentena sanitaria debido a que la misma, junto con otras personas, organizó y participó de una caravana «contra la corrupción e impunidad». Según refiere el Ministerio Público, la manifestación fue realizada por personas autoconvocadas el 3 de junio de 2020, quienes, en acto de repudio por supuestos hechos de corrupción, circularon en sus automóviles por la Costanera Sur hasta el Panteón de los Héroes. A continuación se transcriben los puntos relevantes de la sentencia<sup>14</sup>.

En este lugar, alrededor de 100 personas que formaban parte de la actividad descendieron de sus vehículos y exhibieron pancartas y banderas paraguayas, encabezados por la Señora María Esther Roa, el Señor Cándido Alberto Bri-

13 Profesional de reconocido activismo en actos de denuncia contra la corrupción de funcionarios estatales.

14 S.D. N.º 358-21 dictada por los jueces Carlos Manuel Hermosilla González, Sandra Farías de Fernández y Héctor Fabián Escobar.

zuela, el Señor Diego Augusto Mendoza Coronel y el Señor Juan Domingo Galeano Grassi, quienes se hallaban aglomerados (reunión o amontonamiento grande y desordenado de algo, especialmente de gente reunida en un lugar) con las demás personas que formaban parte del grupo sin cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, para evitar la propagación del COVID-19 [...].

Luego de un análisis profundo de la norma y de los lineamientos que rigen el proceso penal, el Tribunal ha establecido que no reúne los requerimientos previstos y ha considerado que:

[...] tras habernos adentrado en el contenido de los decretos presidenciales, especialmente el N.º 3619 del 24 de mayo de 2020, decreto el cual se encontraba vigente durante la comisión de los hechos juzgados notamos que el mismo contempla el levantamiento gradual del aislamiento preventivo general al que denominan cuarentena inteligente; el aislamiento preventivo, como su nombre lo indica, constituye en una medida sanitaria de carácter preventiva propuesta por la autoridad administrativa del ramo pertinente, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ordenado por la Autoridad Central es decir el Poder Ejecutivo, también observamos que dicho aislamiento se ordenó en forma intermitente, por lo tanto no fue absoluto, así como lo exige una cuarentena. [...]

[...] Los incumplimientos de las disposiciones contenidas en los decretos del Poder Ejecutivo, dictados en Pandemia, a cuyo cumplimiento la ciudadanía toda está obligada a cumplirla, constituyen faltas administrativas previstas, regidas y sancionadas según las disposiciones de la Ley 836 -1980, Código Sanitario, según los artículos 302 y siguientes, de acuerdo con el procedimiento establecido por el Art. 315 y siguientes del referido cuerpo legal [...]

Concluye diciendo que:

[...] nos encontramos así con que efectivamente se violaron las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo y que al no contemplar estos decretos una sanción que involucre al derecho penal, con una ley vigente, con anterioridad al hecho, ley expresa, escrita, cierta que las castigue nos vemos imposibilitados de seguir avanzando con el estudio de los demás elementos de la teoría del delito al encontrarnos con estas dificultades que demuestran la atipicidad de la conducta de la Señora María Esther Roa. Por lo que este tribunal de sentencia en forma unánime concluye que corresponde declarar la absolución de la acusada [...].

## ACCESO A LA JUSTICIA: IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA TELEMÁTICA

A fin de dar cumplimiento a las medidas de aislamiento preventivas requeridas por el estado de alerta sanitaria, la Corte Suprema de Justicia paraguaya ordenó la suspensión temporal de la actividad jurisdiccional. Lo que supuso la recalendarización de todos aquellos actos procesales que no fueran considerados de urgencia.

Con el propósito de reanudar la actividad judicial, se reglamentó<sup>15</sup> la utilización de la Ley de Medios Telemáticos<sup>16</sup>, impulsada por el Poder Ejecutivo a comienzos del año 2020, debido a la fuga de un procesado en una causa de crimen organizado ocurrida durante su traslado a una audiencia. El dictado de esta norma obedeció a las necesidades de implementar herramientas tecnológicas para allanar obstáculos en el acceso al sistema de justicia de reducir tanto el alto costo operativo para las comparecencias judiciales, como el índice de suspensión por el incremento de audiencias y actos procesales y el peligro representado por el traslado de los privados de libertad, a la vez de una búsqueda de mejora en la eficiencia en la gestión de los operadores de justicia<sup>17</sup>.

A este respecto, se expondrán a continuación distintos aspectos del incumplimiento del acceso a la justicia garantizado en el debido proceso por parte del Estado paraguayo que preocupan desde la perspectiva de los derechos humanos.

Objetivamente, llamó la atención la falta de regulación apropiada por parte de la Corte Suprema de Justicia que estableciera estándares mínimos a ser observados en lo respectivo a la utilización de plataformas virtuales para el desarrollo a distancia de audiencias y, más específicamente, para su empleo en juicios orales.

En este sentido, si bien se encontraba habilitado el uso de plataformas virtuales, no se reglamentó la medida de forma suficiente al no tenerse en cuenta la finalidad de los institutos procesales comprometidos, la que de hecho fue reducida a meros manuales de uso, no considerándose como criterio básico la afectación de la calidad del debate con su realización —dentro de los límites posibles—, y garantizando la presencia de las personas imputadas en permanente comunicación con su defensor o defensora técnica. Esta

15 Acordada N.º 1391, del 13 de mayo de 2020, «por la que se dispone pautas para la fijación de audiencias penales durante la declaración de emergencia sanitaria por COVID-19», *Poder Judicial*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1391.pdf>

16 Ley N.º 6495, del 6 de enero de 2020, que autoriza la implementación del sistema de audiencias por medios telemáticos en el Poder Judicial y el Ministerio Público, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9092/LEY6495.pdf>

17 Exposición de motivos de la Ley N.º 6495/2020. «Ficha Técnica del Expediente», *SILPY - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118469>



situación ha afectado la credibilidad de este modelo de justicia, dada su absoluta improvisación en la práctica.

Igualmente, así como es necesaria una debida regulación de la gestión jurisdiccional y fiscal de las audiencias telemáticas, es notable la violación de la garantía de un acceso igualitario a la justicia mediante la falta de habilitación del expediente electrónico en todas las jurisdicciones e instancias. Especialmente afectados se vieron los Juzgados de Paz, responsables del otorgamiento de medidas cautelares de protección<sup>18</sup>, que no cuentan con un sistema de gestión informática de expedientes y cuyo acceso fue bastante limitado por las medidas sanitarias impuestas durante la pandemia, esto en consideración al significativo aumento de casos reportados de violencia familiar ante el Ministerio de la Mujer<sup>19</sup>.

Se observó, además, que el uso de medios tecnológicos en la prestación de servicios de justicia ha tenido, en ocasiones, un impacto negativo en el acceso efectivo a la jurisdicción de algunos sectores de la sociedad. La causa es la brecha digital existente: el uso de estos medios presupone el acceso a dispositivos electrónicos y el conocimiento tecnológico apropiado. A esto debe adicionarse la deficiente cobertura de Internet en el territorio del Estado, por lo que el acceso al sistema no se encontró garantizado en igualdad de condiciones. Esto supuso una carga desproporcionada para aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad<sup>20</sup>, como pueblos indígenas, mujeres, niños, niñas y adolescentes y personas en situación de discapacidad o pobreza.

Por otro lado —y desde una perspectiva subjetiva de la vulneración del derecho al debido proceso penal a partir de la utilización de los medios tecnológicos bajo estudio—, cabe señalar el posible debilitamiento de la independencia e imparcialidad judicial. Ello, por cuanto podría conducir a que el poder punitivo del Estado se oriente a la persecución basada en estereotipos derivados de la presunta pertenencia de la persona imputada a movimientos populares, de defensa de derechos humanos o aquellos que influyan en las agendas políticas instaladas a través de los medios de comunicación, entre otros.

18 Conforme a las Leyes N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica» y N.º 5777/2016 de «Protección integral a las mujeres contra todo tipo de violencia».

19 «En cuarentena, aumentaron 78% las llamadas por violencia», *Ministerio de la Mujer*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/en-cuarentena-aumentaron-78-las-llamadas-sobre-violencia-hacia-la-mujer>

20 Jaime Arellano et al., *Reporte CEJA. Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID 19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales*, mayo de 2020.

## ESFUERZOS

Debe ser destacada la modificación del artículo del Código Procesal Penal<sup>21</sup> que establece la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Esta nueva regulación reconduce los lineamientos de las medidas alternativas o sustitutivas, volviendo a los criterios inicialmente diseñados dentro del modelo normativo adoptado por el Estado paraguayo<sup>22</sup>.

Una de las razones que motivaron esta modificación fue la necesidad de generar la descompresión del colapsado sistema penitenciario. Sin embargo, no se ha obtenido un impacto relevante, ya que la población de personas privadas de libertad, pese a ciertos descensos, sigue en constante aumento<sup>23</sup>.

La máxima instancia del Poder Judicial ha resuelto, por Acordada<sup>24</sup>, la implementación de pautas de Buenas Prácticas Judiciales, con el fin de instar a jueces y juezas a la utilización de medios telemáticos, la recalendarización de audiencias suspendidas por la pandemia, priorizando aquellas de personas privadas de libertad para la revisión de la pertinencia de aplicación de medidas de prisión preventiva, entre otras cuestiones.

Se percibe la ausencia de coordinación de acciones de agentes estatales en materia de política criminal, ya que estrategias como las arriba mencionadas, sin la intervención conjunta y direccionada de todas las agencias operativas del Estado, terminan convirtiéndose en gestos políticos aislados que no abordan los problemas de fondo en su real dimensión.

Por otra parte, en fecha 24 de marzo de 2021, la Corte Suprema de Justicia ha implementado la Acordada N.º 1511, por la cual se señala la necesidad de aplicar la prisión preventiva en forma excepcional. Para tal efecto, proporciona una guía promoviendo el uso de la revisión de oficio como instrumento al servicio de la descongestión penitenciaria<sup>25</sup>.

21 Modificación del artículo 245 de la Ley N.º 6350/2019 «Que modifica el artículo 245 de la Ley N.º 1286/1998 "Código Procesal Penal" y sus modificatorias las Leyes N.º 4431/2011 y 2493/2004».

22 La Ley N.º 4431/2011, que realizaba la última modificación del artículo regulatorio de aplicación de medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, establecía la obligatoriedad de la prisión preventiva para una serie de situaciones tasadas por la norma, basadas en el marco penal del hecho punible imputado. Con ello, se restringía al juez la facultad de apreciación de las circunstancias específicas del caso, en cuanto a peligro de fuga u obstrucción de la investigación. Tampoco se permitía la modificación de la prisión preventiva una vez dictada, independientemente de la variación o no de circunstancias que hayan ameritado su aplicación, en casos de crímenes o hechos de afectación a la vida. Con la modificación realizada por la Ley N.º 6350/2019, el juez de Garantías adquiere nuevamente la potestad de valorar la aplicación de las medidas, sin otro criterio que el establecido en la ley como requisito de valoración.

23 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Personas privadas de libertad en Paraguay - Setiembre 2021*, <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/516/>

24 *Ibidem* 15.

25 «Acordada por la cual se señala la necesidad de aplicar prisión preventiva en forma excepcional», 31 de marzo de 2021, *Corte Suprema de Justicia*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20053-acordada-por-la-cual-senalala-necesidad-de-aplicar-la-prision-preventiva-en-forma-excepcional>

Esta resolución, impulsada por la recientemente reinstalada Oficina Técnica Penal de la Sala Penal, se advierte como un avance positivo desde la perspectiva del reconocimiento en ella expreso que la prisión preventiva es una medida de carácter excepcional y que debe ser aplicada por la magistratura en este sentido y no como una pena anticipada. Es altamente valorado el impulso —por parte de la Corte Suprema de Justicia— basado en prácticas garantistas de políticas públicas que afirman y estimulan la independencia judicial, abordan la crisis penitenciaria, así como el alarmante número de personas privadas de libertad sin condena, mediante la reglamentación de procedimientos efectivos, ya establecidos en la norma.

## CONCLUSIONES

El sistema penal se ha constituido en partícipe central, dentro de las políticas implementadas para hacer frente a la pandemia, instalando la lógica de la represión y el castigo como herramientas de mayor eficacia ante situaciones de gran sensibilidad social, que deberían ser abordadas a partir de estrategias compositivas que brinden respuestas a los problemas de fondo.

Resulta perceptible la falta de políticas de persecución penal coordinadas entre las agencias estatales intervinientes. Esta deficiencia repercute en el aprovechamiento de los recursos del sistema de justicia, que permite la instrumentalización de su fuerza punitiva, siendo partícipe de una estrategia con claros sesgos de arbitrariedad, como fue la penalización a través de los distintos decretos del Poder Ejecutivo.

Preocupan los elevados índices de procesamiento generados, con una lógica que responde más a necesidades coyunturales vinculadas al disciplinamiento, que a una derivación de las reglas y los principios rectores del derecho penal y el procesal penal.

La crisis sanitaria generada por el coronavirus, en conjunto con las consecuentes medidas dictadas por el Gobierno, evidenciaron la falta de políticas públicas que redujeran la brecha existente entre las desigualdades estructurales de la sociedad paraguaya en general y las relacionadas al acceso a la justicia en particular.

Desde un análisis general del uso de medios telemáticos en el proceso penal, pueden afirmarse afectaciones a la tutela judicial efectiva, en menoscabo de los derechos procesales establecidos en carácter de igualdad por la Constitución Nacional<sup>26</sup> y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos<sup>27</sup>.

26 Artículo 17 de la Constitución Nacional.

27 Artículos 8 (Convención Americana sobre Derechos Humanos) y 14 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

## RECOMENDACIONES

- Agotar esfuerzos para la reconducción del sistema penal a los principios normativos que rigen la materia. Estos forman parte crucial dentro del modelo implementado por la Constitución Nacional. Asimismo, encauzar la actuación de los distintos poderes del Estado dentro del marco que les delinea la ley en sus respectivos roles, a fin de respetar la división de poderes.
- Estimular y potenciar los espacios de diálogo interinstitucional que permitan el consenso en aspectos relevantes, para el diseño estable en materia de política criminal.
- Promover la utilización del expediente electrónico y el acceso telemático a las audiencias para garantizar la no interrupción de la administración de la justicia y el derecho al debido proceso en situaciones como las de suspensión de actividades por emergencia sanitaria, incluyendo su empleo para el desarrollo de juicios orales. Regular adecuadamente estas prácticas permitirá, además, su consolidación de forma permanente.
- Poner en práctica la consolidación general del expediente electrónico en todo el territorio de la República. Priorizar —en la medida de las posibilidades— el establecimiento progresivo de un sistema oficial de grabación y registro permanente de las audiencias realizadas de forma telemática. Regular específicamente la o las plataformas autorizadas para su implementación, así como la forma de registro, conservación, divulgación —en el caso de estar permitida— y verificación de la identidad de las personas participantes.
- Regular debidamente las audiencias telemáticas propias de la investigación fiscal previas al juicio oral o del periodo probatorio, en otros fueros, de manera a garantizar los principios procesales que las consagran, incluyendo la identificación apropiada de las personas participantes y los procedimientos a seguir si son interrumpidas o sufren cualquier otro imprevisto.
- Establecer la modalidad —telemática, semipresencial o presencial— en la cual será llevado a cabo el juicio oral en el sistema penal de forma fundada en cada caso por los Juzgados de Garantías, siendo debatido y resuelto en la audiencia preliminar por las personas participantes. Este punto de la resolución deberá ser susceptible de recurso de apelación.
- Implementar las medidas necesarias que garanticen a toda la población los beneficios tecnológicos en el acceso a la justicia, lo que incluirá el acceso gratuito a Internet, a las plataformas tecnológicas oficiales, a los im-

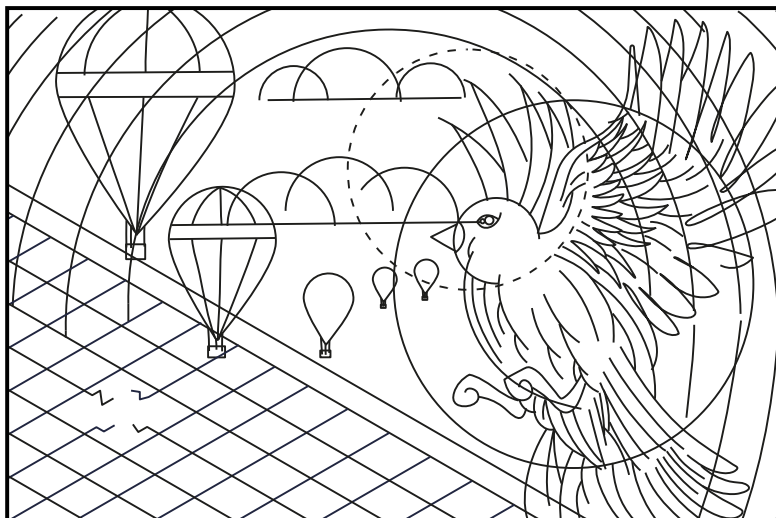
plementos tecnológicos indispensables para la tramitación judicial y el acceso a la defensa pública en todos los fueros, con especial relevancia a los sectores más vulnerables, como son los pueblos indígenas, las mujeres, niños, niñas y adolescentes y las personas en situación de discapacidad o pobreza.

- Dar cumplimiento a las recomendaciones recibidas y aceptadas por el Estado paraguayo durante el último Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, vinculadas a la reducción de uso de la prisión preventiva; a la adecuación de las condiciones de detención a los estándares establecidos en las normas internacionales; a la adopción de iniciativas eficaces para hacer frente al uso abusivo de la prisión preventiva y al grave hacinamiento en las cárceles; y la adopción de medidas para el fortalecimiento del sistema judicial y de la independencia del Poder Judicial.



DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS  
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

# CON NUEVAS CÁRCELES Y SIN DIÁLOGO, AVANZA LA «REFORMA PENITENCIARIA» DESTINADA AL FRACASO



El sistema penitenciario sigue marcado por el hacinamiento, el crecimiento exponencial de la población, las pésimas condiciones de alojamiento, los sistemas de corrupción y la injerencia de las organizaciones criminales. Casi inexplicablemente, el COVID-19 no causó mayores estragos en el sistema, inclusive cuando la priorización de la vacunación dejó mucho que desear. Ante la crítica situación en general, las respuestas terminan siendo coyunturales frente a las situaciones emergentes en un sistema a punto de explotar. La mentada «reforma penitenciaria» debe reencauzarse o reiniciarse, de lo contrario, su camino avanza hacia un rotundo fracaso.

**Palabras claves:** *sistema penitenciario, prisión preventiva, reforma penitenciaria, emergencia sanitaria, nuevas cárceles.*

**Dante Ariel Leguizamón Morra**

RED DE ABOGADAS Y ABOGADOS DE DERECHOS HUMANOS - CODEHUPY

En este artículo se presentan dos cuestiones centrales relacionadas a la situación de los derechos de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario paraguayo. Por un lado, las respuestas y acciones estatales frente al COVID-19, para lo cual es imprescindible acudir al pormenorizado examen presentado en el artículo publicado en el informe de derechos humanos del año pasado<sup>1</sup>. Las medidas preventivas, los casos detectados, las acciones de respuesta frente a los brotes de la enfermedad en las cárceles, las personas fallecidas y los procesos de vacunación forman parte del análisis. Por otro lado, se tratará la «reforma penitenciaria» en proceso, pero con una mirada sobre lo que viene ocurriendo desde hace al menos 10 años. Se profundizará sobre el crecimiento de la población penitenciaria, los procesos de reforma, las nuevas construcciones y los estándares de derechos humanos, la corrupción y la violencia en el sistema. Además, se hará una mención de los procesos de reinserción llevados adelante. Finalmente, se expondrán casos graves de violaciones de derechos humanos ocurridos en el 2021 en este ámbito.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### COVID-19 EN LAS CÁRCELES

Durante la primera parte del 2021, el país recibió el impacto más duro del COVID-19. Las medidas de prevención y de reacción desarrolladas fueron infructuosas frente a las nuevas cepas y oleadas. Asimismo, las medidas preventivas dictadas por el Ministerio de Justicia no lograron evitar el ingreso, ni la propagación del virus dentro de los establecimientos penitenciarios y centros educativos de privación de libertad de adolescentes.

**CIERRE EPIDEMIOLÓGICO.** En el 2020, el Ministerio de Justicia dictó varias directrices<sup>2</sup> para prevenir la propagación y respecto al manejo del COVID-19 en los establecimientos a su cargo<sup>3</sup>. Para situaciones de brotes de la enfermedad dentro de las instituciones, se habilitó la posibilidad del cierre epidemiológico, ya sea que las personas contagiadas fueran funcionarias o personas privadas de libertad<sup>4</sup>. Esta medida se adoptó en cada caso por al menos 30

1 Ximena López, «Una crisis dentro de otra», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 359.

2 Resolución N.º 250 de fecha 11 de marzo de 2020; Resolución N.º 267 del 16 de marzo de 2020; Resolución N.º 276 del 18 de marzo de 2020; Resolución N.º 295 de fecha 26 de marzo de 2020, entre otras.

3 Reforzar las medidas de higiene, la obligación de divulgar y generar conciencia sobre estas medidas previstas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la colocación de carteles en lugares visibles para concientizar sobre la importancia de cumplir las indicaciones de limpieza y cuidado para evitar contagios. Posteriormente se decretó la prohibición total del ingreso de visitas de cualquier tipo. Además, se establecieron pautas para el ingreso del personal, que implicaban el control de temperatura, el lavado de manos, brazos y rostro con agua y jabón, así como la obligación de utilizar el uniforme únicamente dentro de los centros penitenciarios y educativos, disponiendo el traslado de estos en bolsas cerradas para evitar la exposición de la indumentaria. Se reguló asimismo con relación al ingreso de mercaderías/encomiendas. López, «Una crisis...», 364-365.

4 Resolución N.º 295 del 26 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N.º 185 del 11 de marzo de 2021, en la que se establecían mayores requisitos para declarar el cierre epidemiológico.



días y varias veces se amplió este tiempo por 15 días o más<sup>5</sup>. Solo hubo algunas penitenciarías que no llegaron a cerrarse, debido a la poca cantidad de personas contagiadas y a la rápida reacción de detección y gestión dentro del penal. Además de afectar directamente los derechos de las personas privadas de libertad, esta medida de restricción total del ingreso a la institución penitenciaria es ampliamente resistida por los círculos de corrupción y de poder que manejan los penales, pues limita claramente sus acciones.

**BROTOS Y TEST.** Entre octubre de 2020 y 2021 se dieron al menos dos brotes de contagio en cada uno de los penales y centros educativos. En junio de 2020, en el primer brote ocurrido en la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este y en el Centro Penitenciario de Mujeres «Juana María de Lara», también de Ciudad del Este, se realizó el test de COVID-19 a un gran porcentaje de la población privada de libertad; sin embargo, en las demás instituciones se realizó a una cantidad bastante menor. Luego, la estrategia de aplicación cambió. Primero, por la falta de test o insumos para el mismo (hisopos) y por la dificultad de coordinación con las regiones sanitarias. Segundo, esta escasez frente a los altos niveles de hacinamiento hizo que las pruebas se realizaran de acuerdo con un mapeo de la penitenciaría. Entonces, si los resultados positivos eran de personas de distintos sectores del lugar, se decretaba brote epidemiológico general. Esto explica que se hayan aplicado 2.256 test en más de un año y medio, pero que el registro de casos positivos sea de 1.289 nada más. La propia Dirección de Salud Penitenciaria del Ministerio de Justicia estima que los casos positivos en los penales han sido altamente superiores.

**FALLECIMIENTOS.** El Ministerio de Justicia informó que fueron 23 las personas fallecidas desde el inicio de las restricciones sanitarias, pero sin discriminar personas privadas de libertad y funcionarios<sup>6</sup>. En entrevista mantenida con la Dra. Claudia Piñáñez e información remitida posteriormente, la misma confirmó que fueron 7 las personas privadas de libertad (todos hombres) que fallecieron a causa del COVID-19 y 22 funcionarios y funcionarias públicos(as) del sistema penitenciario o adolescentes (14 hombres y 8 mujeres). El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAAI) informó que fueron 3 las personas fallecidas, todas funcionarias públicas, incluidas en el total anterior.

**CONTAGIOS EN CENTROS EDUCATIVOS.** La SENAAI informó que en los centros educativos de Ciudad del Este, Concepción e Itauguá se produjeron contagios masivos de COVID-19. Se detectaron casos en Cambyretá (Itapúa) y La Esperanza (Itauguá), pero no hubo un contagio masivo. Por otro lado, la

5 Información remitida por la Dirección de Salud Penitenciaria del Ministerio de Justicia en fecha 24 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/46805>

6 Información remitida por la Dirección de Salud Penitenciaria del Ministerio de Justicia en fecha 24 de septiembre de 2021. «Solicitud #46805, Medidas sanitarias, casos detectados y muertes por COVID-19», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/46805>

Dra. Piñáñez confirmó que se produjeron contagios masivos en el Centro Educativo Sembrador de Villarrica y el Centro Educativo de Pedro Juan Caballero. Concretamente, entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, en centros educativos se detectaron 60 casos positivos y 24 negativos. Es importante destacar que se utilizó la misma estrategia que en el sector penitenciario con relación a la aplicación de test, por lo que estos números no son concluyentes.

## VACUNACIÓN A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La pésima gestión del Gobierno paraguayo para la compra de vacunas anti-COVID-19 impactó decididamente en la propagación del virus y las muertes por esta enfermedad en nuestro país.

En el Plan de Vacunación COVID-19, establecido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social<sup>7</sup> (MSPBS), se identificaba a los grupos prioritarios por ser grupos de riesgo. Entre ellos, se incluyó a las personas privadas de libertad. No obstante, esta declaración no necesariamente significó que la población privada de libertad haya sido priorizada.

En el mes de julio se inició una campaña masiva de vacunación. El 7 de ese mes empezó la vacunación de personas privadas de libertad con comorbilidades<sup>8</sup>, pero no se precisa la institución. El 12 se habilitó la vacunación exclusiva a agentes penitenciarios<sup>9</sup>. A partir del 13 se inició la vacunación general de personas hasta 35 años. Recién el 23 de julio, según el propio Ministerio de Justicia, comenzó la vacunación anti-COVID-19 en las instituciones a su cargo<sup>10</sup>.

Según los datos oficiales, al 15 de octubre de 2021, al menos 2.868.611 personas recibieron una dosis y el 70% de estas cumplieron el ciclo con la segunda dosis<sup>11</sup>. Este 70% representa 2.058.067 personas, lo que a su vez equivale al 28% de la población total del Paraguay<sup>12</sup>.

7 Plan de vacunación disponible para descarga: <https://www.vacunate.gov.py/index-plan-vacunacion.html>

8 Información remitida por el MSPBS en fecha 6 de octubre de 2021. «Solicitud #47038, Cantidad de vacunas contra el Covid aplicadas a personas privadas de libertad», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/47038>. «Personas privadas de libertad con comorbilidades ya son vacunadas contra el Covid-19», *Última Hora*, 7 de julio de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/personas-privadas-libertad-comorbilidades-ya-son-vacunadas-contra-el-covid-19-n2949897.html>

9 «Agentes penitenciarios y educadores participaron en jornada de vacunación», *Ministerio de Justicia*, 12 de julio de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/agentes-penitenciarios-y-educadores-participaron-en-jornada-de-vacunacion>

10 «Covid: Inició vacunación de la población penitenciaria», *Ministerio de Justicia*, 23 de julio de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/covid-inicio-vacunacion-de-la-poblacion-penitenciaria>

11 Reporte diario del 15 de octubre de 2021. Programa Ampliado de Inmunizaciones del Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://pai.mspbs.gov.py/reporte-diario/> Este es un registro que se actualiza diariamente.

12 «Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, PARAGUAY 2021», Instituto Nacional de Estadística, acceso el 21 de octubre de 2021, [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/7eb5\\_Paraguay\\_2021.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/7eb5_Paraguay_2021.pdf)

Según el MSPBS, al 23 de septiembre de 2021, 4.727 personas privadas de libertad han recibido una dosis de la vacuna anti-COVID-19, y solo 951 la segunda dosis, lo que significa que el 31,8% de la población penitenciaria cuenta con la primera dosis y el 6,4% del total de la población privada de libertad ha completado el ciclo de inmunización contra esta enfermedad.

Los informes remitidos inicialmente por el Ministerio de Justicia<sup>13</sup> detallaban la cantidad de vacunas, pero sin especificar las dosis. Los números no coincidían con los datos del MSPBS. Ante esta situación, en la entrevista mantenida con la Dra. Claudia Piñáñez, se solicitó ese detalle y la actualización del proceso de vacunación al 14 de octubre de 2021, lo que se presenta en la tabla 1.

**Tabla 1. Vacunación de personas privadas de libertad**

INSTITUCIÓN	POBLACIÓN	PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD VACUNADAS				
		1RA. DOSIS	2DA. DOSIS	TIPO DE VACUNA	% AL MENOS 1 DOSIS	% COMPLETA
P.N. Tacumbú	2.069	805	528	Covaxin/ Coronavac/AZ	38,9	25,5
U. P. I. «La Esperanza»	203	196	0	Sputnik	96,6	0,0
P.R. de Emboscada	1.348	1.180	0	Covaxin	87,5	0,0
P.R. «Padre Juan Antonio de la Vega»	1.420	1.250	0	Covaxin	88,0	0,0
P.R. de Itapúa	1.422	638	2	AZ	44,9	0,1
P.R. de Misiones	1.530	494	0	S/D	32,3	0,0
P.R. de Concepción	1.142	144	0	Coronavac/AZ	12,6	0,0
P.R. de Coronel Oviedo	1.632	461	0	Covaxin/AZ	28,2	0,0
P.R. de San Pedro	1.205	447	6	AZ	37,1	0,5
P.R. de Villarrica	412	255	36	AZ/Sputnik/ Pfizer	61,9	8,7
P.R. de Pedro Juan Caballero	862	417	2	Covaxin	48,4	0,2
P.R. de Ciudad del Este	1.065	250	204	S/D	23,5	19,2
C. P. M. «Casa del Buen Pastor»	362	365	334	S/D	100,8	92,3

13 Información remitida por el Ministerio de Justicia en fecha 8 de octubre de 2021. «Solicitud #47034, Cantidad de vacunas contra el Covid aplicadas», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/47034>

C. P.M. «Juana M. de Lara»	66	45	1	Covaxin	68,2	1,5
C. P.M. «Serafina Dávalos»	54	40	23	Sputnik	74,1	42,6
Granja Ita Porã	13	5	1	S/D	38,5	7,7
Granja Ko'ë Pyahu	29	17	0	Sputnik/AZ	58,6	0,0
C. P.S. «Nueva Oportunidad»	11	10	10	S/D	90,9	90,9
<b>Totales</b>	<b>14.845</b>	<b>7.019</b>	<b>1.147</b>		<b>47,3</b>	<b>7,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos remitidos por el Ministerio de Justicia.

Como se ve en la tabla 1, los promedios de vacunación con relación a la segunda dosis están muy por debajo del promedio de vacunación anti-COVID-19 nacional, verificando que, al cierre de este informe, en la mayoría de los centros penitenciarios no se había iniciado la aplicación de la segunda dosis.

Con excepción de las dos ubicadas en Emboscada, las penitenciarías más pobladas son las que tienen menor porcentaje de aplicación de la primera y la segunda dosis.

Solo el Centro Penitenciario de Mujeres «Casa del Buen Pastor» tiene el 100% de su población con la primera dosis y el 92,3% con la segunda.

En los centros educativos para adolescentes privados de libertad, los promedios de vacunación con la segunda dosis también son bajos, pero en estos casos sería entendible, dada la reciente habilitación de la vacunación en franjas etarias menores de 18 años. El 78% ya contaba al menos con la primera dosis y solo el 5,0% con la segunda.

A casi cuatro meses después de iniciado el proceso de vacunación masiva, estos datos muestran los bajísimos niveles de ciclos completos de vacunación. Se evidencia que las personas privadas de libertad no han sido priorizadas para la vacunación anti-COVID-19, contradiciendo lo establecido en el mismo Plan de Vacunación del MSPBS.

De acuerdo con la información recibida, resultó muy complicada la coordinación con algunas de las regiones sanitarias durante toda la pandemia, debido a que las mismas no necesariamente coincidían en cuanto a las prioridades que se habían fijado con relación a las personas privadas de libertad. Las dificultades guardaban relación con la provisión de insumos para los test, lugares para atención y, finalmente, la provisión de las vacunas.

## CONTRATACIÓN DE PERSONAL MÉDICO

Debido al importante déficit de personal médico en el sistema penitenciario<sup>14</sup>, es importante destacar que, a fin de prepararse para enfrentar los eventuales contagios masivos en las instituciones a cargo del Ministerio de Justicia, entre marzo de 2020 y octubre de 2021 fueron contratados(as) 117 profesionales de blanco para prestar servicio en los sectores de sanidad de las penitenciarías y los centros educativos. De las 117 personas contratadas, 42 eran médicas(os), 75 licenciados(as) en enfermería y 1 obstetra.

## SISTEMA PENITENCIARIO EN CRISIS ESTRUCTURAL PROFUNDA

Desde hace tiempo, el sistema penitenciario padece una crisis estructural profunda, marcada por el hacinamiento, el crecimiento anual de personas privadas de libertad, las pésimas condiciones de privación de libertad y la corrupción. A esto se sumaron, ya desde hace algunos años, la presencia y el fortalecimiento de organizaciones criminales como el Primer Comando Capital (PCC), el Comando Vermelho (CV) y el Clan Rotela.

Si se tienen en cuenta tanto la capacidad, acorde a los estándares de derechos humanos establecida por el Mecanismo de Prevención de la Tortura (MNP), como la fijada por el Ministerio de Justicia, la situación actual en la mayoría de los establecimientos penitenciarios<sup>15</sup> puede calificarse como de sobrepoblación crítica<sup>16</sup>.

Del total de la población, el 71% se halla privada preventivamente de libertad y el 29% ha sido condenada. En el caso de las mujeres, el 60% se encuentran en prisión preventiva y el 40% han sido condenadas<sup>17</sup>. El Paraguay se mantiene como uno de los países con mayor porcentaje de personas detenidas con prisión preventiva.

14 Los datos presentados por el MNP en el 2019 daban cuenta de una importante insuficiencia de personal de blanco para la atención de la salud. Datos del MNP de 2019: el sistema penitenciario contaba en ese momento con 47 profesionales médicos, 200 profesionales de enfermería, 6 psiquiatras y 108 profesionales de psicología. MNP, *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2019* (Asunción: MNP, 2020).

15 Datos estadísticos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), *Personas privadas de libertad en Paraguay - Dirección de investigación - Setiembre de 2021*, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Setiembre-2021/>

16 Sobrepoblación crítica: es la situación en que la densidad penitenciaria es igual a 120 o más, utilizando una definición adoptada por el Comité Europeo para los Problemas Criminales. El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) utiliza también el concepto de hacinamiento como sinónimo de sobrepoblación crítica. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Pabellón la bronca. Índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018), 9.

17 *Ibidem* 15.

Ninguna de las situaciones relatadas es nueva, sino que las medidas tomadas no han atacado el problema de fondo, que guarda relación fundamentalmente con el crecimiento de la población penitenciaria, el abuso de la prisión preventiva y la lentitud de los procesos judiciales.

## «REFORMA PENITENCIARIA»

El Paraguay viene anunciando la «reforma penitenciaria» desde hace muchos años. En el 2014, el Ministerio de Justicia, por Resolución N.º 660/2014, aprobó el Plan de Reforma del Sistema Penitenciario<sup>18</sup>. Este plan de reformas está basado en cuatro ejes.

### Eje I: «Plan de descongestionamiento»

Este plan<sup>19</sup> incluye un sistema de videoconferencias, una Mesa Interinstitucional de Justicia, la realización de audiencias preliminares y de revisión en los centros penitenciarios, etcétera<sup>20</sup>.

Si bien se han implementado algunas de las medidas citadas, como el sistema de videoconferencias (potenciado durante la emergencia sanitaria) y la realización de audiencias en los centros penitenciarios, el sostenido crecimiento de la población de personas privadas de libertad da cuenta de lo insuficiente de estas medidas. Siete años después, se puede afirmar que el plan de reforma ha fracasado totalmente con relación a este tema.

La tasa de prevenidos —como se mencionó— sigue estando por encima del 70%<sup>21</sup>, y el crecimiento de la población penitenciaria se mantiene en los niveles de los años anteriores a la pandemia.

**Tabla 2. Crecimiento de la población penitenciaria en los últimos cinco años**

MES / AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Enero	12.213	0	13.747	14.579	15.544	14.055
Febrero	12.524	0	14.038	14.965	15.755	14.176
Marzo	13.001	0	14.326	15.434	15.846	14.305

18 Informe de seguimiento a las observaciones finales del Comité contrala Tortura sobre el VII informe periódico de la República del Paraguay (CAT/C/PRY/7), párrafo 11 y siguientes, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20de%20Seguimiento%20CAT%20-%20OF%20VI%20PRY.pdf>

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 Datos estadísticos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, septiembre de 2021. Ministerio de Justicia, Observatorio de Política Criminal, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/areas-tematicas/observario-de-politica-criminal>

Abril	12.921	0	14.335	15.544	15.170	14.351
Mayo	13.159	0	14.585	15.654	14.654	14.373
Junio	13.179	0	14.542	15.740	14.042	14.441
Julio	-	0	14.501	15.589	13.925	14.544
Agosto	-	13.646	14.630	15.235	13.368	14.648
Septiembre	12.910	13.526	14.697	15.044	13.300	14.845
Octubre	-	13.643	14.669	15.191	13.486	0
Noviembre	-	13.808	14.829	15.381	13.577	0
Diciembre	13.181	13.887	14.696	15.477	13.821	0
<b>Diferencia anual</b>	<b>968</b>	<b>706</b>	<b>949</b>	<b>898</b>	<b>-1.656</b>	<b>1.024</b>
<b>Índice de crecimiento anual</b>	<b>8%</b>	<b>5,30%</b>	<b>6,90%</b>	<b>5,80%</b>	<b>-12</b>	<b>6,9</b>

Fuente: MNP, datos de septiembre de 2021.

Los datos de la tabla 2 permiten ver un crecimiento sostenido en los últimos años, con excepción del 2020, debido presumiblemente a la situación de emergencia sanitaria, la disminución de hechos punibles —según la propia Policía Nacional<sup>22</sup>— y la estadía de las personas privadas de libertad en comisarías del país<sup>23</sup>, y no necesariamente a una acción estatal sostenida. En los nueve meses del 2021, la población privada de libertad ya creció en 1.024 personas.

Posterior a la masacre de San Pedro en 2019<sup>24</sup>, el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) convocaron a una cumbre de poderes del Estado<sup>25</sup> para debatir acciones en torno a dicha situación y la crisis penitenciaria. Como resultado de ese proceso se modificaron leyes<sup>26</sup>, como la

22 «Hechos punibles disminuyeron en el primer semestre del año, según la Policía», *Última Hora*, 4 de agosto de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/hechos-punibles-disminuyeron-el-primer-semestre-del-ano-segun-la-policia-n2898246.html>. «Hechos delictivos disminuyeron entre julio y setiembre, según Policía Nacional», *Última Hora*, 25 de octubre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/hechos-delictivos-disminuyeron-julio-y-setiembre-segun-policia-n2910965.html>

23 «Comisarías se reinventan modo covid y funcionan como cárceles», *Última Hora*, 10 de mayo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/comisarias-se-reinventan-modo-covid-y-funcionan-como-carceles-n2940086.html>

24 «Nueve fallecidos deja motín en cárcel de San Pedro», *Última Hora*, 16 de junio de 2019, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/9-fallecidos-deja-motin-carcel-san-pedro-n2826069.html>

25 «Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura urge avanzar en cumbre de poderes sobre crisis penitenciaria», *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, 19 de junio de 2019, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/99-mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura-urge-avanzar-en-cumbre-de-poderes-sobre-crisis-penitenciaria>. «Anuncian cumbre de poderes para analizar sistema penitenciario», *Paraguay TV*, 19 de junio de 2019, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.paraguaytv.gov.py/anuncian-cumbre-de-poderes-para-analizar-sistema-penitenciario/>

26 «Ejecutivo promulgará cambios aplicados a legislación penal», *Última Hora*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/ejecutivo-promulgara-cambios-aplicados-legislacion-penal-n2832199.html>

derogación de la Ley N.º 4431/2011, que restringía la posibilidad de otorgar medidas alternativas en los procesos penales. Sin embargo, este cambio legislativo no evitó que se continúe utilizando la prisión preventiva de manera abusiva. Si bien entre los meses de junio y septiembre de 2019 disminuyó la cantidad de personas privadas de libertad, a partir de octubre de ese mismo año se restableció la tendencia de crecimiento de la población penal.

En la cumbre se logró identificar las problemáticas del sistema y el impulso de modificaciones legislativas, pero no se avanzó sobre posibles acciones, porque las nuevas autoridades del Ministerio de Justicia no le dieron la continuidad ni el impulso necesario a dicha iniciativa<sup>27</sup>.

Después de cuatro meses, en febrero de 2020, el Ministerio de Justicia y la CSJ volvieron a convocar a la reunión interinstitucional entre autoridades del Estado paraguayo, pero no fue invitado el MNP. Esta fue la última reunión a estos efectos<sup>28</sup>.

Por otro lado, en el 2017, se aprobó la Ley N.º 5863 «Que establece la implementación de los dispositivos electrónicos de control», que habilitaba el uso de las pulseras/tobilleras u otro aparato electrónico para el control del cumplimiento de medidas alternativas a la prisión preventiva. Posterior a la masacre de San Pedro, en septiembre de 2019<sup>29</sup>, se volvió a modificar esta ley porque la misma era cuestionada con relación a la autoridad que debía administrar su uso y control.

En el mismo sentido, en junio de 2020<sup>30</sup>, se aprobó una ley que habilitaba la posibilidad del uso de tobilleras/pulseras u otro implemento electrónico como alternativa a la prisión preventiva en casos de violencia familiar. Pero, más de un año después, se sigue debatiendo sobre su uso y hasta la fecha no ha sido implementada siquiera como prueba piloto<sup>31</sup>.

27 «Ante la crisis penitenciaria, plantean reactivar la cumbre de poderes», *La Nación*, 10 de febrero de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/02/10/ante-crisis-penitenciaria-plantean-reactivar-cumbre-de-poderes/>. «Tras masacre en Tacumbú, Mecanismo de Prevención de la Tortura plantea "Cumbre de Poderes"», *ABC Color*, 19 de febrero de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/02/19/tras-masacre-en-tacumbu-mecanismo-de-prevencion-de-la-tortura-plantea-cumbre-de-poderes/>

28 «Reactivan mesa de crisis penitenciaria con relevamiento de datos de personas con prisión preventiva», *Agencia de Noticias Paraguay - IP*, 17 de febrero de 2020, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/reactivan-mesa-de-crisis-penitenciaria-con-relevamiento-de-datos-de-personas-con-prision-preventiva/>

29 Ley N.º 6345 del 10 de julio de 2019 «Que modifica el artículo 7º numeral 1º y deroga el artículo 11 de la Ley N.º 5863/17 "Que establece la implementación de los dispositivos electrónicos de control"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/descarga/9525/LEY6345.pdf>

30 Ley N.º 6568 del 26 de junio de 2020, que «Modifica el artículo 2º de la Ley N.º 1600/2000 "Contra la violencia doméstica"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9284/LEY%206568.pdf>

31 «Plan apunta al uso de grilletes electrónicos para casos de violencia contra la mujer», *Última Hora*, 20 de abril de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/plan-apunta-al-uso-grilletes-electronicos-casos-violencia-contra-la-mujer-n2936955.html>



La CSJ, en marzo de 2021, también ha intentado reducir el uso de la prisión preventiva<sup>32</sup>, dictando una Acordada que fija directrices para los jueces y juezas penales de Garantías en este sentido. No obstante, no ha contribuido a la reducción de este crecimiento.

## Eje II: «Infraestructura y necesidades básicas»<sup>33</sup>

En el marco del Examen Periódico Universal<sup>34</sup>, el Estado informó al Consejo de Derechos Humanos que, a partir de la declaración de la situación de emergencia de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios<sup>35</sup>, se pudieron acelerar los procesos administrativos. Esto se tradujo en:

- duplicación de capacidad de penitenciarías en las penitenciarías regionales de San Pedro, Concepción, Pedro Juan Caballero, Misiones y Encarnación (1.700 nuevas plazas);
- mejoramiento de infraestructura en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, Penitenciaría «Padre Antonio de la Vega», penitenciarías regionales de Pedro Juan Caballero, Misiones, Encarnación, Concepción, Coronel Oviedo, y Centro Educativo Villarrica;
- construcción de nuevos pabellones, incrementando 400 plazas (Penitenciaría Regional de San Pedro);
- mantenimiento y reparación de pabellones; y
- construcción en curso de dos establecimientos para personas privadas de libertad con condena en Emboscada y uno en Minga Guazú (capacidad de

32 «Acordada por la cual se señala la necesidad de aplicar la prisión preventiva en forma excepcional», *Poder Judicial*, 31 de marzo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20053-acordada-por-la-cual-se-senala-la-necesidad-de-aplicar-la-prision-preventiva-en-forma-excepcional>

33 *Ibidem* 18.

34 Como resultado del Examen Periódico Universal, Paraguay recibió nueve recomendaciones con relación al sistema penitenciario y todas fueron aceptadas. Las recomendaciones giran en torno a implementar medidas y redoblar esfuerzos frente al hacinamiento y profundizar la reforma penitenciaria. Las recomendaciones están disponibles en: Examen Periódico Universal - Paraguay, Organizaciones de Naciones Unidas, 19 de febrero de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/PYindex.aspx>

35 Decreto del Poder Ejecutivo N.º 309 del 26 de septiembre de 2018 «Que declara en situación de emergencia la infraestructura de establecimientos penitenciarios». Ley N.º 6365 del 7 de septiembre de 2019, que «Declara en situación de emergencia todos los establecimientos del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9528/LEY%206365.pdf>. Ley N.º 6705 del 30 de diciembre de 2020, que «Amplía la vigencia de la Ley N.º 6365/2019 que "Declara en situación de emergencia todos los establecimientos del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2019"», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9465/LEY%206705.pdf>

3.960 plazas<sup>36</sup>), y estándares de accesibilidad para personas con discapacidad, con habilitación prevista este año<sup>37</sup>.

Con relación a este último punto, el costo total de la adjudicación de las tres penitenciarías es de Gs. 192.423.842.010 (USD 34.361.400<sup>38</sup>) y fueron adjudicadas en junio de 2019<sup>39</sup>.

Según la información recibida<sup>40</sup>, las nuevas penitenciarías tendrán 8 módulos, de los cuales 7 serán destinados a régimen cerrado ordinario y un módulo de régimen especial de seguridad. Los módulos para alojamiento ordinario tendrán 55 celdas con 12,95 m<sup>2</sup>, preparadas para alojar a 3 personas en cada una de ellas. Las celdas de los módulos de seguridad tienen 5,40 m<sup>2</sup> y contarán con 80 celdas individuales. Conforme a estas referencias, según el Ministerio de Justicia, la capacidad de cada una de las penitenciarías en construcción es de 1.235 y, en total, se habilitarían cupos para 3.705 personas.

En este sentido, cabe destacar que el estándar mínimo para el alojamiento de una persona es de 7 m<sup>2</sup>, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>41</sup>. El Ministerio de Justicia utiliza un estándar de 3,40 m<sup>2</sup>, mencionado por la Cruz Roja Internacional<sup>42</sup>. Sin embargo, es el mínimo de la Corte IDH el que podría generar responsabilidades internacionales al Estado paraguay, además de ser un estándar que eleva el nivel de protección de derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En cada penitenciaría se proyecta instalar 4 aulas educativas, 2 de informática y 3 talleres de manualidades. Aunque no se ha brindado información sobre sus dimensiones, se podría inferir que 9 espacios para desarrollo de actividades de reinserción para 1.235 personas —considerando inclusive que estas se puedan dar en distintos turnos— resultarían insuficientes<sup>43</sup>, sobre

36 Entendemos que este dato está desfasado, si lo comparamos con la información remitida el 6 de octubre de 2021, que menciona que la capacidad de las 3 penitenciarías es de 3.705. Información remitida por el Ministerio de Justicia en fecha 8 de octubre de 2021. «Solicitud #46767, Información sobre nuevas construcciones», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/46767>

37 Informe presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución CDH 16/21 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párrafo 59, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Simore Plus*, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Informe%20Nacional%20EPU%20-%20%203%C2%Bo%20Ciclo.pdf>

38 Dólar mayo 2018: 1 dólar = 5.600 guaraníes, aproximadamente.

39 Adjudicación de la «Licitación 355616 - Llamado MOPC N.º 131/2018 Licitación Pública Nacional para construcción de nuevos establecimientos penitenciarios? Ad referéndum al PGN 2019», Dirección de Contrataciones Públicas, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/355616-llamado-mopc-n-131-2018-licitacion-publica-nacional-construccion-nuevos-estableciemi-1/resumen-adjudicacion.html>

40 *Ibidem* 38.

41 Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia del 5 de julio de 2006, párrafo 90. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991, CPT/Inf. (92) 3 [EN], 2nd General Report, 13 April 1992, párrafo 43, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://rm.coe.int/h680696a3f>

42 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Guía complementaria* (Ginebra: CICR, 2013), 33, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-002-4083.pdf>

43 Si consideramos dos turnos, utilizarían los espacios alrededor de 60 personas por turno, haciendo una división simple entre cantidad de espacios y capacidad de alojamiento.

todo teniendo en cuenta que el modelo que se busca instalar es el de «ocio cero estricto»<sup>44</sup>.

Según las respuestas del Ministerio de Justicia, estos centros penitenciarios serán para albergar exclusivamente a personas condenadas, con excepción de los sectores de seguridad especiales. Sin embargo, la actual ministra de Justicia, la abogada Cecilia Pérez, ha brindado en distintos momentos declaraciones<sup>45</sup> que contradicen estas afirmaciones. Ella ha mencionado que las nuevas penitenciarías servirán para recibir a las personas privadas de libertad cuando se cierre Tacumbú, siendo que la gran mayoría de las personas privadas de libertad en dicho lugar son prevenidas.

Esta contradicción permite deducir que no existe claridad con relación a la utilización de las nuevas penitenciarías y que las mismas van a responder, probablemente, a las situaciones coyunturales que se vayan presentando, no a un plan específico y estricto.

Asimismo, en distintos momentos se ha insistido sobre la necesidad de cerrar los centros penitenciarios con mayores problemas de manejo y corrupción en el sistema, respondiendo a las situaciones coyunturales<sup>46</sup>, como si el cierre del lugar solucionara problemas de corrupción de los funcionarios y funcionarias o si el edificio en sí sea el problema.

A propósito de las nuevas construcciones, preocupa que, con relación a los módulos de seguridad especiales, la información remitida no habla de espacios de recreación o patio, sino de sector de «asoleamiento». Si bien es entendible la necesidad de espacios de seguridad especiales, esto no debe significar el encierro en una celda privada 24 o 22 horas al día, lo cual podría considerarse como un régimen de aislamiento prolongado<sup>47</sup>, por más que existan momentos de «asoleamiento» en espacios reducidos. A este respecto,

44 Según la información remitida por el Ministerio de Justicia, el programa «ocio cero estricto» busca que las personas privadas de libertad estén todo el tiempo realizando actividades laborales, educativas o de capacitación fuera de sus celdas, que no cuenten con tiempo libre para el ocio. *Ibidem* 38.

45 «La idea es llegar a cerrar Tacumbú», dice ministra de Justicia sobre construcciones de nuevas cárceles», *ABC Color*, 3 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/730am/periodisticamente/2020/08/03/la-idea-es-llegar-a-cerrar-tacumbu-dice-ministra-de-justicia-sobre-construccion-de-nuevas-carceles/>. «Con nuevas penitenciarías, se “mudará” a reclusos de Tacumbú», *La Unión R800 AM*, 5 de enero de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.launion.com.py/con-nuevas-penitenciarías-se-mudara-a-reclusos-de-tacumbu-152590.html>

46 «Se interviene la Penitenciaría de PJC y se disponen medidas de seguridad», *Ministerio de Justicia*, 14 de octubre de 2021, acceso el 1 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/se-interviene-la-penitenciaría-de-pjc-y-se-disponen-medidas-de-seguridad>. «Por seguridad y corrupción se debe cerrar Tacumbú, dice ministra de Justicia», *Última Hora*, 31 de julio de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/por-seguridad-y-corrupcion-se-debe-cerrar-tacumbu-dice-ministra-justicia-n2897644.html>. «Justicia dispone cierre de cárcel de PJC y todos los presos del crimen organizado serán trasladados», *Última Hora*, 14 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/justicia-dispone-cierre-carcel-pjc-y-todos-los-presos-del-crimen-organizado-seran-trasladados-n2966500.html>

47 La Regla 43 de las Reglas de Mandela prohíbe el aislamiento prolongado (Regla 43.1.b). La Regla 44 define aislamiento en el sistema penitenciario como el aislamiento por al menos 22 horas al día del contacto humano significativo. Además, define «aislamiento prolongado» como el uso de esta medida por más de 15 días.

se debe tener en cuenta lo dicho ya en su momento por el Relator de la cuestión de la Tortura<sup>48</sup>, quien ha afirmado que el aislamiento prolongado puede producir daños severos<sup>49</sup> y constituiría una violación al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>50</sup>.

Las nuevas construcciones, y no solo las nuevas penitenciarías<sup>51</sup>, ya se construyen sin la posibilidad de cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto ya fue advertido por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en su informe del 2018<sup>52</sup>.

En el mismo sentido, las Reglas de Mandela recomiendan que —como máximo— las penitenciarías deben alojar hasta 500 personas<sup>53</sup>.

Según la información remitida por el Estado, en los últimos años se han creado 2.100 plazas nuevas (refacciones y construcciones de pabellones nuevos), más las 3.705 plazas en los nuevos penales, lo que significaría 5.805 plazas nuevas, todas en establecimientos de régimen cerrado. La única institución establecida en los últimos años con un régimen diferencial o semiabierto es el Centro Penitenciario Semiabierto «Nueva Oportunidad», cuya capacidad es para 11 mujeres. En síntesis, se crearon 5.805 plazas en regímenes cerrados y estrictos de seguridad y 11 en regímenes semiabiertos.

48 Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/66/268. Presentado el 5 de agosto de 2011 ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el Sexagésimo Sexto Período de Sesiones.

49 «**la reclusión en régimen de aislamiento es una medida severa que puede causar graves efectos negativos, psicológicos y fisiológicos a las personas, cualesquiera sean sus condiciones particulares. El Relator Especial considera que el régimen de aislamiento es contrario a uno de los objetivos esenciales del sistema penitenciario, que consiste en rehabilitar a los delincuentes y facilitar su reinserción en la sociedad. El Relator Especial define como régimen de aislamiento prolongado todo período de aislamiento superior a 15 días**» [negrita en original]. Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/66/268. Presentado el 5 de agosto de 2011 ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el Sexagésimo Sexto Período de Sesiones, párrafo 79.

50 «**Según sea la razón específica de su aplicación, las condiciones, la duración, los efectos y otras circunstancias, el régimen de aislamiento puede equivaler a una violación del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a un acto definido en el artículo 1 o en el artículo 16 de la Convención contra la Tortura**» [negrita en original]. Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/66/268. Presentado el 5 de agosto de 2011 ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el Sexagésimo Sexto Período de Sesiones, párrafo 80.

51 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Pabellón la bronca. Índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018), 23.

52 *Ibidem*.

53 **Regla 89.3:** «Es conveniente evitar que en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se considera que el número de reclusos en dichos establecimientos no debería pasar de 500. En los establecimientos de régimen abierto el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible». Ministerio de Justicia, *Reglas de Mandela. Justicia. Dignidad. Igualdad*, acceso el 21 de octubre de 2021, [https://www.derechoshumanos.gov.py/application/files/2215/2750/9201/Reglas\\_de\\_Mandela.pdf](https://www.derechoshumanos.gov.py/application/files/2215/2750/9201/Reglas_de_Mandela.pdf)

### Eje III: «Servicio penitenciario»

Con relación a este eje, se puede verificar que fue instalado el Centro de Estudios Penitenciarios en el año 2014 y en el 2015 se instituyó la Carrera del Servicio Civil Penitenciario<sup>54</sup>. El centro funciona formando agentes penitenciarios y funcionarios para las cárceles y los centros educativos. En el 2021, el Ministerio de Justicia anunció, como una novedad, la creación del Instituto Técnico Superior Penitenciario (ITSP), que cumpliría las mismas funciones del Centro de Estudios Penitenciarios que funciona desde el 2014. Aun cuando existe un cambio de exigencia y reconocimiento de la carrera, el cambio no es necesariamente significativo o demasiado novedoso frente a la importantísima crisis que vive el sistema penitenciario.

De acuerdo con la información proporcionada<sup>55</sup>, en su totalidad, nuevos(as) agentes y funcionarios(as) de las nuevas penitenciarias deberán estar matriculados(as) en la Tecnicatura Superior en el ITSP, y su continuidad estará sujeta no solo al desempeño en el establecimiento, sino a la aprobación de las materias de la malla curricular. Se entiende que no necesariamente deben terminar la tecnicatura para iniciar sus labores en los nuevos centros penitenciarios, sino que la exigencia es estar matriculados para empezar. En el informe provisto no se especifica cuál será —además de la mencionada— la exigencia para el inicio de los trabajos en los centros nuevos (por ejemplo, culminar un mínimo de materias de la tecnicatura o similar).

Asimismo, se puede inferir que no todos los y las funcionarios(as) de las nuevas penitenciarias serán egresados(as) de este proceso de formación —lo cual garantizaría, aunque mínimamente, la posibilidad de esperar mejores prácticas en el manejo cotidiano—, sino que cabe la posibilidad de reasignar a antiguos funcionarios del Ministerio de Justicia en las edificaciones a inaugurarse próximamente, en tareas hoy permeadas por sus actuales vicios y problemas. Vale decir, trasladarlos a nuevos espacios no garantizará una reconversión en materia de perniciosas prácticas actuales.

Es importante destacar, igualmente, que después de aproximadamente 3 años de la adjudicación de las licitaciones, se iniciará en noviembre de 2021 la selección y capacitación de funcionarios y funcionarias penitenciarios y de reinserción social<sup>56</sup>.

54 «Presidente de la República firma Decreto que crea la Carrera del Servicio Civil Penitenciario», *Ministerio de Justicia*, 8 de marzo de 2017, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/presidente-de-la-republica-firma-decreto-que-crea-la-carrera-del-servicio-civil-penitenciario>

55 Información remitida por el Ministerio de Justicia en fecha 8 de octubre de 2021. *Ibidem* 38.

56 «600 quieren ser agentes penitenciarios», *Última Hora*, 6 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/600-quieren-ser-agentes-penitenciarios-n2964953.html>

## Eje IV: «Reinserción social»

Finalmente, según el informe del Estado, en el Eje IV se vienen impulsando programas de educación y capacitación orientados a la reinserción de personas privadas de libertad.

Según la información remitida por la Dirección de Bienestar y Reinserción Social<sup>57</sup>, 1.441 personas privadas de libertad realizaron en el 2020 la Educación Escolar Básica (1.244 eran hombres y 197 mujeres). Esto representa el 10,4% de la población total, el 9,5% de la población masculina y el 26,5% del total de la población femenina. Con relación a la Educación Escolar Media, son 395 personas (2,8% del total de la población), siendo 316 hombres y 79 mujeres, representando el 2,4% y el 10,6%, respectivamente. En cuanto a los procesos de alfabetización, fueron 138 personas (1%) las que realizaron estos cursos (97 hombres y 41 mujeres: el 7,4% de la población total de hombres y el 5,5% del total de la población de mujeres). Adicionalmente, en el 2020, 112 personas privadas de libertad realizaron estudios universitarios (0,8%). De estas 55 fueron mujeres y 57 hombres, lo que representa el 7,4% del total de la población femenina y el 0,4% del total de la masculina.

Se puede concluir que el 15% de la población penitenciaria recibió educación formal en el 2020. En el caso de los hombres, el 13% del total de la población masculina y en el de las mujeres, el 50% del total de población femenina privada de libertad.

En el primer trimestre del año 2021, solo 1.050 personas privadas de libertad se encontraban efectuando educación formal dentro de los recintos penitenciarios, y 75 realizaban o continuaban con sus carreras universitarias. Esto representaba, a marzo de 2021<sup>58</sup>, el 7,3% de la población total.

Con relación a los procesos de formación y capacitación, se informó que en el 2020 fueron capacitadas en total 578 personas privadas de libertad (130 fueron mujeres y 448 hombres). Esto representa el 4% de la población penitenciaria total, y el 27,5% del total de las mujeres privadas de libertad y el 3,4% de la masculina.

Fueron 23 los cursos desarrollados por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). Entre los cursos llevados a cabo en las penitenciarías de hombres figuran: refrigeración básica, fontanería, panadería y confitería, electricidad domiciliaria. La oferta de cursos para las mujeres fue: manicura y pedicura, maquillaje y cosmetología, cocina y repostería, entre otros.

57 Información remitida por el Ministerio de Justicia en fecha 24 de septiembre de 2021. «Solicitud #46854. Informe sobre educación y proyectos de reinserción, acceso el 21 de octubre de 2021, *Portal Unificado de Información Pública*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46854>

58 14.305 personas, según los datos estadísticos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura - Marzo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Marzo-2021/>

Son 170 las personas privadas de libertad capacitadas por otras personas privadas de libertad. De estas, 130 mujeres fueron capacitadas en manualidades, pintura en tela y corte y confección. Los 40 hombres capacitados recibieron capacitación en liderazgo (15), deportes mentales (12) y peluquería (13).

Se informó que, durante el año 2021, 458 personas en distintas penitenciarías realizaban procesos de capacitación.

Con relación al trabajo durante el 2021, 1.781 personas privadas de libertad (12,4%) hacían trabajos independientes<sup>59</sup> dentro de los penales y 48 (0,33%) lo realizaban en las empresas instaladas o que tercerizan trabajos en las cárceles. La marca penitenciaria MUA emplea a 11 mujeres privadas de libertad (0,07%). Es importante resaltar el gran aporte que en este sentido está impulsando la plataforma Latente, que ofrece a la venta los trabajos independientes realizados por personas privadas de libertad al público en general. Además, se organizan ferias para el efecto.

En el mismo documento, el Ministerio de Justicia informa que 7.291 personas son partícipes de actividades deportivas, culturales o religiosas en los penales. En algunas instituciones se verifica que toda la población —o la gran mayoría— es beneficiaria porque la cancha de fútbol se encuentra en el medio del predio (Emboscada). Además, dentro de este número están incluidas todas las personas privadas de libertad que se hallan en pabellones religiosos.

Los datos expuestos hablan por sí solos sobre el esfuerzo o el impulso que están recibiendo los procesos de formación y capacitación para la reinserción de las personas privadas de libertad. La situación actual y la «inversión» realizada en este eje ponen un importante manto de duda a las constantes declaraciones con relación a que la reforma penitenciaria se basa en la reinserción<sup>60</sup>. Los rubros dedicados a contratación de servicios de capacitación y las transferencias y/o aportes a organizaciones que puedan ayudar en el ámbito de la formación y reinserción bajaron todos en cuanto a montos, mostrando bajos niveles de ejecución (menos del 10% a septiembre del 2021).

Por otro lado, genera preocupación que el presupuesto 2022 del Ministerio de Justicia sea relativamente estable en montos globales, atendiendo a que en ese año se pondrán en funcionamiento tres establecimientos nuevos, que —primero— necesitan personal capacitado y —segundo— una inversión en costos fijos de mantenimiento, agua, luz, etc. Esto podría desencadenar en recortes de algunos rubros a expensas de otros y, por otro lado, que no haya

59 Se entiende por trabajos independientes a las actividades laborales y/o comerciales desarrolladas por propia iniciativa, capital y/o maquinarias de las personas privadas de libertad.

60 Mabel Villamayor, «Cecilia Pérez: Reinserción social y nuevo modelo penitenciario», *Judiciales.net*, 11 de julio de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.judiciales.net/cecilia-perez-reinsercion-social-y-nuevo-modelo-penitenciario/>

habido modificaciones consecuentes en cuanto a la inversión para mejorar las condiciones de vida y las acciones tendientes hacia la reinserción.

## MUERTES BAJO CUSTODIA

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura presentó en diciembre de 2020 el informe titulado *Muertes bajo custodia. Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013-2020*<sup>61</sup>. El mismo recoge, clasifica y analiza la cantidad de muertes que se produjeron en el sistema penitenciario y el sistema de privación de libertad de adolescentes en el período 2013-2020.

Este trabajo registró 392 muertes en los establecimientos de encierro. Entre estas, el 88% fueron por omisión en la posición de garante del derecho a la salud y por omisión en la posición de garante en las medidas de seguridad preventivas de la violencia entre personas privadas de libertad. Es decir, ocurrieron por falta de atención a la salud o por violencia entre personas privadas de libertad.

Del total de fallecimientos, 379 eran hombres, 12 mujeres y 1 persona trans. En el caso de las mujeres, 6 de las 12 fallecieron por cuestiones relacionadas al derecho a la salud, 5 por falta de medidas de prevención frente a suicidios y 1 por falta de medidas de prevención ante siniestros/incendios.

De las 376 muertes clasificables en las categorías construidas por el informe (tabla 3), 221 (58,8%) están relacionadas a cuestiones de salud. En contextos de violencia y falta de medidas de seguridad se produjeron 110 (29,3%). En siniestros ante la falta de medidas de prevención fallecieron 18 personas (4,8%). Cinco personas (1,3%) fallecieron por uso de la fuerza letal por parte de agentes penitenciarios. Dos muertes (0,5%) se produjeron por falta en la posición de garante frente a situaciones de huelga de hambre; y, finalmente, 20 personas (5,3%) fallecieron ante la omisión del Estado en su posición de garante en la prevención de suicidios.

61 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Muertes bajo custodia. Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013-2020* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2020), acceso el 21 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/Publicaciones/Muertes-Bajo-Custodia-2013-2020/>



**Tabla 3. Muertes en custodia del Estado en cárceles y centros educativos. Por categoría de responsabilidad estatal, 2013 al 2020**

CATEGORÍAS POR RESPONSABILIDAD ESTATAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL GENERAL
1. Omisión en la posición de garante del derecho a la salud	16	23	36	25	33	37	29	22	221
2. Omisión en la posición de garante en las medidas de seguridad preventiva de la violencia entre personas privadas de libertad	2	8	9	15	17	14	35	10	110
3. Omisión en la posición de garante en la prevención de siniestros	0	3	1	7	6	0	1	0	18
4. Uso de la fuerza letal por parte de agentes penitenciarios	0	2	2	0	0	0	1	0	5
5. Omisión en la posición de garante ante situaciones de huelga de hambre	1	0	1	0	0	0	0	0	2
6. Omisión en la posición de garante ante suicidios y lesiones autoinfligidas	2	4	1	3	2	5	3	0	20
<b>Total general</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>58</b>	<b>56</b>	<b>69</b>	<b>32</b>	<b>376</b>
<b>Sin datos</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>16</b>

Fuente: MNP.

Con 145 muertes, Tacumbú encabeza la lista de instituciones con mayor cantidad de fallecimientos. Le siguen Ciudad del Este con 31 muertes y el Centro de Rehabilitación Social (CERESO) de Itapúa, con 29. Las penitenciarías de

Coronel Oviedo con 26, Misiones con 25, San Pedro con 24 y Pedro Juan Caballero con 19 son las que más muertes registran. El Centro Penitenciario para Mujeres «Casa del Buen Pastor» registra 10 muertes bajo custodia.

Todas estas, a excepción de la Penitenciaría de San Pedro y el Buen Pastor, superaban la cantidad de 1.000 personas en los últimos años.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### MASACRE DE TACUMBÚ<sup>62</sup>

El 16 de febrero de 2021, personas privadas de libertad tomaron de rehenes a 18 guardias penitenciarios y realizaron una acción de protesta, ejerciendo el control en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, que alberga la mayor cantidad de personas del sistema penitenciario, desde 2.000 hasta 4.100 personas en sus momentos más críticos.

Las personas privadas de libertad exigían la presencia de la ministra de Justicia, quien —varias horas después— se presentó en el lugar, logrando desterrar la situación. Aparentemente, las acciones se iniciaron por el traslado de una persona privada de libertad que manejaba una cantina y sería también proveedora de drogas y otras sustancias.

El hecho duró casi 24 horas y fueron asesinadas 7 personas privadas de libertad, 3 de ellas decapitadas. Los participantes en la acción fueron vinculados a una de las organizaciones criminales que gobiernan el sistema penitenciario, el Clan Rotela.

El Ministerio Público imputó al líder del Clan Rotela y 10 personas más como responsables del motín y de los homicidios cometidos durante el mismo<sup>63</sup>. No se profundizó sobre las posibles responsabilidades penales de las autoridades.

62 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe de Intervención Penitenciaria Nacional de Tacumbú Agrupación Especializada* - N.º 03/2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion2/Informes-de-intervencion%C3%B3n/Informe-de-Intervencion%C3%B3n-Penitenciaria-Nacional-de-Tacumbu-Agrupaci%C3%B3n-Especializada/>. «Ministerio de Justicia lamenta fallecimiento de internos durante motín en Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 16 de febrero de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/ministerio-de-justicia-lamenta-fallecimiento-de-internos-durante-motin-en-tacumbu>. «MJ confirma hallazgo de nuevo cuerpo tras motín en Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 17 de febrero de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/mj-confirma-hallazgo-de-nuevo-cuerpo-tras-motin-en-tacumbu>. «Un motín en la cárcel más grande de Paraguay deja siete muertos, tres de ellos por decapitación», *El País, España*, 17 de febrero de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-02-17/un-motin-en-la-carcel-mas-grande-de-paraguay-deja-siete-muertos-tres-de-ellos-por-decapitacion.html>

63 «Once imputados por el motín y homicidios en cárcel de Tacumbú», *ABC Color*, 8 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/10/08/once-imputados-por-motin-y-homicidios-en-carcel-de-tacumbu/>

## TACUMBÚ: LA PUNTA DEL ICEBERG DE UN SISTEMA CORROMPIDO

A lo largo de este periodo de estudio se han producido varias situaciones delicadas en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú: amenazas de motines<sup>64</sup>, muertes violentas<sup>65</sup>, incautaciones de drogas<sup>66</sup>, riñas de gallos<sup>67</sup>, hundimientos estructurales o túneles para intentos de fuga<sup>68</sup>, incautaciones de bombas molotov y objetos punzantes<sup>69</sup>, procesamiento de presuntos estafadores<sup>70</sup>.

- 64 «Tensión en el penal de Tacumbú tras rumor de amotinamiento», *La Nación*, 20 de abril de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/04/20/tension-en-el-penal-de-tacumbu-tras-rumor-de-amotinamiento/>. «Tras golpe a "soldados" del clan Rotela, en Tacumbú subió la tensión», *ADN Digital*, 13 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.adndigital.com.py/tras-golpe-a-soldados-del-clan-rotela-en-tacumbu-subio-la-tension/>
- 65 «Un interno pierde la vida en Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 28 de junio de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/un-interno-pierde-la-vida-en-tacumbu>. «Asesinan a un interno en la cárcel de Tacumbú», *ABC Color*, acceso el 21 de octubre de 2021, 28 de junio de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/28/asesinan-a-un-interno-en-la-carcel-de-tacumbu/>. «Recluso falleció tras ser hallado inconsciente en Tacumbú», *Última Hora*, 25 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/recluso-fallecio-ser-hallado-inconsciente-tacumbu-n2957881.html>. «Matan a golpes a un recluso en Tacumbú», *La Nación*, 8 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/09/08/matan-a-golpes-a-un-recluso-en-tacumbu/>. «Heridos tras riña fueron asistidos y se encuentran fuera de peligro», *Ministerio de Justicia*, 15 de junio de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/heridos-tras-riña-fueron-asistidos-y-se-encuentran-fuera-de-peligro>
- 66 «Fallido intento de ingresar marihuana al penal de Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 2 de julio de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/fallido-intento-de-ingresar-marihuana-al-penal-de-tacumbu>. «Hallan marihuana en el penal de Tacumbú», *Hoy*, 2 de julio de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.hoy.com.py/nacionales/hallan-marihuana-en-el-penal-de-tacumbu>. «Dos hombres pretendían lanzar una mochila repleta de marihuana en Tacumbú», *La Nación*, 16 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/09/16/dos-hombres-pretendian-lanzar-una-mochila-repleta-de-marihuana-en-tacumbu/>
- 67 «Ministerio investigará "esquemas" en Tacumbú tras ingreso de gallos para peleas», *ABC Color*, 9 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/730am/periodisticamente/2021/08/09/ministerio-de-justicia-investigara-esquemas-en-tacumbu-tras-ingreso-de-gallos-para-peleas/>
- 68 «Detectan posible túnel dentro del pabellón Libertad de Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 3 de febrero de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/detectan-posible-tunel-dentro-del-pabellon-libertad-de-tacumbu>. «Reporte del fin de semana: Un fallecido, requisa e intento de fuga», *Ministerio de Justicia*, 21 de junio de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/reportes-del-fin-de-semana-un-fallecido-requisa-e-intento-de-fuga>. «Tacumbú: Túnel tenía tres ramificaciones desde distintos pabellones, según ministra de Justicia», *ABC Color*, 29 de marzo de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/730am/a-la-gran-730/2021/03/29/tacumbu-tunel-tenia-tres-ramificaciones-desde-distintos-pabellones-segun-ministra-de-justicia/>
- 69 «Incautan armas blancas en Tacumbú durante requisa», *Ministerio de Justicia*, 13 de mayo de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/incautan-armas-blancas-en-tacumbu-durante-requisa>. «Tacumbú: Agentes Penitenciarios incautan objetos prohibidos y bombas tipo molotov», *Ministerio de Justicia*, 20 de abril de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/tacumbu-agentes-penitenciarios-incautan-objetos-prohibidos-y-bombas-tipo-molotov>. «Incautan arma de fuego que pretendía ser ingresada dentro de Tacumbú», *Ministerio de Justicia*, 30 de junio de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/incautan-arma-de-fuego-que-pretendia-ser-ingresada-dentro-de-tacumbu>. «Incautan en Tacumbú garrafa cargada con vino», *Ministerio de Justicia*, 3 de febrero de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/incautan-en-tacumbu-garrafa-cargada-con-vino>. «Requisan bombas molotov y armas blancas en Tacumbú», *ABC Color*, 20 de abril de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/2021/04/20/requisan-bombas-molotov-y-armas-blancas-en-tacumbu/>
- 70 «Desbaratan banda de estafadores que operaba en Tacumbú», *Última Hora*, 13 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/desbaratan-banda-presuntos-estafadores-que-operaba-tacumbu-n2955924.html>

Desde julio de 2020, a raíz del documental de HBO sobre Tacumbú, de la serie *Inside World's Toughest Prisons*, conducido por Raphael Rowe<sup>71</sup>, las crónicas y los ojos se concentraron en lo que ocurre en este establecimiento penitenciario.

Estas situaciones presentan a Tacumbú como un lugar singular, si se quiere diferente a todo el sistema penitenciario. Nada más equivocado que eso. Tacumbú es la punta del *iceberg* de un sistema corrompido en toda su dimensión, cuya norma para su administración es el manejo económico y mafioso.

Pese a que han sido varias las situaciones graves ocurridas en el recinto, no es más que una parte de lo que sucede en todo el sistema, en mayor medida, pero no diferente.

Han existido muertes violentas<sup>72</sup>, acciones de protesta, intentos de fuga y otras circunstancias<sup>73</sup> graves en otros penales. La clave gira en torno al control efectivo que ejercen las organizaciones criminales, como Primer Comando Capital, Comando Vermelho y Clan Rotela que, además, se fortalecen con el crecimiento de la población penitenciaria, el hacinamiento y las pésimas condiciones de detención.

## CELDAS VIP

En octubre de 2021, posterior al asesinato de cuatro personas en Pedro Juan Caballero, se realizó un allanamiento en la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero<sup>74</sup>. Ahí se verificó que el supuesto autor intelectual del asesinato se encontraba alojado en lo que se conoce como una celda VIP o privilegiada.

71 El documentalista británico se encuentra colaborando con el Ministerio de Justicia en un plan de rehabilitación para personas privadas de libertad con adicción a las drogas. «Periodista inglés quiere implementar plan de rehabilitación en Tacumbú», *ABC Color*, 10 de octubre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/estilodevida/2021/02/19/tacumbu-en-netflix-raphael-rowe-afirma-que-volveria-a-ingresar/>

72 «Riña entre reos deja un fallecido en Penal de Misiones», *Paraguay.com*, 29 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://m.paraguay.com/nacionales/rina-entre-reos-deja-un-fallecido-en-penal-de-misiones-201629>  
«Así murió a puñaladas una interna en el penal de Misiones», *Noticias Paraguay - NPY*, 11 de diciembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://npy.com.py/2020/12/asi-murio-a-punaladas-una-interna-en-el-penal-de-misiones/>

73 «Hallan un túnel en la celda de miembros del PCC en el Penal de Encarnación», *Última Hora*, 4 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/hallan-un-tunel-la-celda-miembros-del-pcc-penal-encarnacion-n2954394.html>. «Abortan intento de fuga de la cárcel de Pedro Juan Caballero», *Hoy*, 5 de agosto de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.hoy.com.py/nacionales/abortan-intento-de-fuga-de-la-carcel-de-pedro-juan-caballero>

74 «Cuádruple crimen: Allanar celda vip en penitenciaría de Pedro Juan Caballero», *Última Hora*, 14 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/cuadruple-crimen-allanan-celda-vip-penitenciaria-pedro-juan-caballero-n2966466.html>. «Se interviene la Penitenciaría de PJC y se disponen medidas de seguridad», *Ministerio de Justicia*, 14 de octubre de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/se-interviene-la-penitenciaria-de-pjc-y-se-disponen-medidas-de-seguridad>. «Comunicado del Ministerio de Justicia», *Ministerio de Justicia*, 16 de octubre de 2021, acceso el 4 de noviembre de 2021, <https://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/comunicado-del-ministerio-de-justicia>

Desde el Ministerio de Justicia se manifestaron sorprendidos por la existencia de celdas VIP en el penal. Sin embargo, esta situación se repite en todas las penitenciarías del país y se ha hecho visible desde hace varios años. Inclusive, la actual ministra de Justicia fue nombrada viceministra de Política Criminal después de un incidente relacionado a celdas VIP en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú<sup>75</sup>.

Cuando salta de nuevo el tema, surgen las mismas reacciones<sup>76</sup> que en años anteriores: cambio de director del penal y del director de establecimientos penitenciarios, amenazas de cierre de la penitenciaría y promesa de desmantelamiento de las celdas VIP y fin de los privilegios.

## CONCLUSIONES

El manejo de la emergencia sanitaria en el sistema penitenciario es satisfactorio y el impacto del COVID-19 ha sido menor de lo que se podría haber previsto, debido a las pésimas condiciones de detención y al hacinamiento crítico existente en el sistema.

En contrapartida, se verifica que no se ha respetado la priorización marcada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con relación a la vacunación. Algunas de las regiones sanitarias, lejos de cumplir con las directrices del Ministerio, han presentado dificultades para el avance de la vacunación. De esta forma, el nivel de vacunación de la población privada de libertad es muy bajo. Además, no se han realizado campañas de concientización dentro de los establecimientos penitenciarios para poder avanzar en los procesos de vacunación.

El proceso de reforma penitenciaria, que data del 2014 y se presenta ahora como un plan de reforma penitenciaria diferente o profundo, se verifica, sin embargo, que se ha concentrado en la construcción de infraestructura, que no está acorde con los estándares de derechos humanos.

El proceso de análisis y desarrollo de la reforma no ha tenido participación de otras instituciones del Estado (MNP, Ministerio de la Defensa Pública, Defensoría del Pueblo) y/u organizaciones de la sociedad civil para que las

---

75 El escándalo más reciente relacionado a celdas VIP data del 2016, cuando Jarvis Chimenes alias Pavão era también encontrado en una celda privilegiada y lujosa en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú. En ese momento, el entonces ministro de Justicia, Ever Martínez, mencionaba que iban a desmantelar todas las celdas VIP de los establecimientos penitenciarios. La actual ministra asumía como viceministra de Política Criminal un mes después (septiembre de 2016 y permanece en el cargo hasta agosto de 2018) de este incidente, por lo que es difícil considerar que ha sido una sorpresa esta situación para las autoridades del Ministerio. «Analizarán demoler celdas vip en Tacumbú», *Paraguay.com*, 28 de julio de 2016, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.paraguay.com/nacionales/analizaran-demoler-celdas-vip-en-tacumbu-148298>

76 «Ministra de Justicia dispone intervención de cárcel tras allanamiento a celda vip», *Última Hora*, 14 de octubre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/ministra-justicia-dispone-intervencion-carcel-allanamiento-celda-vip-n2966475.html>

mismas puedan aportar al proceso. Las nuevas iniciativas no han podido ser analizadas por los órganos de control, como el MNP, por ejemplo.

Prueba de ello es que la conformación de la Mesa de Trabajo del Nuevo Modelo Penitenciario, establecida el 31 de diciembre de 2020<sup>77</sup>, solo haya estado conformada por directores y funcionarios del Ministerio de Justicia.

En los últimos meses se presenta como novedad importante la participación de un periodista/documentalista como partícipe de la reforma penitenciaria. Es seguro que una personalidad famosa podrá colaborar en el proceso, pero no es menos cierto que si el Ministerio de Justicia sigue sin escuchar a la sociedad civil, las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, la reforma anunciada seguirá el mismo camino del fracaso que transita hoy.

Los cambios de infraestructura, las declaraciones de emergencia, inclusive los cambios legislativos en respuesta a situaciones coyunturales, sin un debate profundo para lograr cambios estructurales y sin la claridad necesaria para abordar los problemas de fondo, no lograrán reformar el sistema penitenciario como urge hacerlo.

El impulso aparente, los cambios de etiqueta de medidas similares y la escásima inversión en reinserción y tratamiento, que generalmente depende de organizaciones externas como Iglesias y otros, siguen siendo la constante en los últimos años.

Las oportunidades perdidas, tanto durante la Cumbre de poderes del Estado como durante la pandemia, donde existía un terreno fértil para abrir las discusiones sobre los problemas de fondo de la situación penitenciaria y la intervención de las organizaciones criminales, han sido desaprovechadas, y la situación viene agravándose, hasta tornarse inmanejable para las autoridades.

La posición del Estado, y en concreto del Ministerio de Justicia, frente a los informes y las recomendaciones internacionales y nacionales de derechos humanos ha impedido el avance de procesos de cambio dentro del sistema. Los problemas son generalmente recurrentes y se obvian recomendaciones, al considerar estos informes de derechos humanos como amenazas y no como oportunidades o insumos técnicos para forzar las reformas necesarias.

Un diálogo amplio y franco, que considere las variadas recomendaciones internacionales y nacionales, que analice a fondo el crecimiento de la población penitenciaria, desarrolle acciones de prevención de hechos punibles,

---

77 Resolución del Ministerio de Justicia N.º 869 del 31 de diciembre de 2020, «Por la cual se conforma una mesa de trabajo del nuevo modelo penitenciario (MTNMP) para establecer directrices en cuanto a la gestión y funcionamiento a ser implementados en los nuevos centros penitenciarios del país».

que aborde toda la dimensión del problema con efectiva voluntad política y estricto respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, es el único camino para reencauzar o reiniciar un proceso de reforma penitenciaria que tiene muy poco de profundidad.

## RECOMENDACIONES

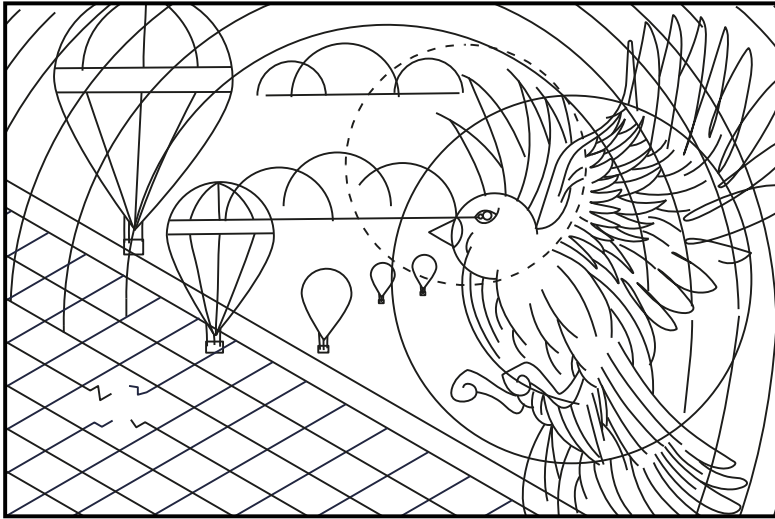
- Acelerar y asegurar la finalización de los ciclos de vacunación de las personas privadas de libertad en todas las instituciones a cargo del Ministerio de Justicia, implementando campañas de concientización dirigidas a la población penitenciaria a los efectos de disipar las dudas y los cuestionamientos sobre la misma.
- Realizar las acciones presupuestarias necesarias para sostener la ampliación de profesionales de la salud en el sistema penitenciario, buscando que estos(as) pasen al plantel permanente de los servicios de salud.
- Reactivar la Cumbre de poderes del Estado e instituciones vinculadas al sistema penal y derechos humanos, a fin de trabajar en profundidad en los cambios o procesos de reforma del sistema penitenciario. En este espacio, definir una agenda macro, identificando los temas centrales de trabajo y los actores a participar.
- Generar espacios de participación de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos para que estas contribuyan activamente en el proceso de análisis, reelaboración y puesta en práctica de un plan de reforma penitenciaria profunda acorde a los estándares de derechos humanos.
- Adecuar las instalaciones de las nuevas penitenciarías a los estándares de derechos humanos de la Corte IDH.
- Avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizadas en el informe *Muertes bajo custodia. Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013-2020*.





DERECHOS DIGITALES

# LA HEREJÍA TECNO-OPTIMISTA FLORECE DURANTE LA PANDEMIA



El Estado paraguayo sigue adoptando tecnologías para implementar políticas públicas sin un enfoque de derechos humanos. Así, se abre la posibilidad de abusos contra la población, en especial, sectores vulnerables. Se amplían la brecha digital, las desigualdades, la discriminación y la violación de derechos esenciales. El Gobierno debe enfrentar el reto de garantizar la protección y la seguridad en el entorno digital. Y esto incluye atender la desprotección de las mujeres en un marco de creciente violencia digital de género.

**Palabras claves:** *privacidad, datos personales, libertad de expresión, neutralidad en la red, género e Internet.*

**Maricarmen Sequera y Eduardo Carrillo**

TEDIC

El presente artículo ofrece un recuento de iniciativas tecnológicas del Estado paraguayo y su impacto en el disfrute de los derechos humanos. Concretamente, resalta los peligros de adoptar tecnologías con fines de vigilancia y recolección masiva de datos sensibles. Destaca también los riesgos y oportunidades de la ley del teletrabajo y denuncia censura en línea en la zona norte del país. También se resalta la importancia de la protección de los datos personales y documenta el actual estado en materia de violencia de género en línea. Ofrece, por último, una serie de recomendaciones para mitigar situaciones de abuso y discriminación.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### **BRECHA EN AUMENTO, A PESAR DE LOS AVANCES TECNOLÓGICOS**

Los principales debates globales sobre los derechos humanos en Internet están centrados en las tensiones y los conflictos que se generan en los entornos digitales. Habitualmente, la tecnología es presentada como la solución eficiente a problemas sociales en donde la desigualdad es moneda corriente. Aquellos que promueven este tipo de discursos fomentan lo que se conoce como solucionismo tecnológico o tecno-optimismo<sup>1</sup>. Es decir, se piensa a la tecnología como un igualador de oportunidades, sin detenerse en los contextos culturales, sociales y económicos que atraviesan a cada sociedad. La brecha entre ricos y pobres va en aumento<sup>2</sup>, a pesar de las constantes innovaciones tecnológicas, una situación que se agravó con la pandemia derivada del COVID-19. Por tanto, todas las políticas públicas y legislaciones nacionales que buscan innovar, adquirir, implementar y vender soluciones tecnológicas deben incluir evaluaciones de impacto de derechos humanos.

En los últimos años, el Estado paraguayo ha implementado con mucha carencia y desconocimiento las políticas con enfoque de derechos en la tecnología: generando más brecha digital, desigualdades, discriminación y violaciones de derechos fundamentales. Ejemplo de ellos son los bloqueos de acceso a Internet de comunidades vulnerables, la vigilancia y el control biométrico sin rendición de cuentas, y la vigilancia a connacionales y migrantes en zonas de fronteras. A su vez, existen leves parpadeos hacia una regulación que proteja a toda la población: campañas contra la violencia digital, leyes laborales que incluyen el derecho a la desconexión, proyectos de ley de protección de datos personales, entre otros.

1 Evgeny Morozov, *La locura del solucionismo tecnológico* (Buenos Aires: Katz Editores y Capital Intelectual, 2015).

2 Maricarmen Sequera, «Educación virtual y la infraestructura de Internet en Paraguay», TEDIC, 27 de abril de 2020, <https://www.tedic.org/la-educacion-virtual-y-la-infraestructura-de-internet-en-paraguay/>

## MÁS SUPERPODERES A LA POLICÍA NACIONAL

Desde hace varios años, TEDIC<sup>3</sup> reporta las nuevas adquisiciones de tecnología de vigilancia y nuevas atribuciones de control de la Policía Nacional. Entre algunas de ellas se encuentran los *malware* de vigilancia remota, drones de vigilancia en espacios públicos, reconocimiento facial en las calles y ciberpatrullajes en redes sociales<sup>4</sup>. Se amplían las atribuciones de la Policía Nacional con serios problemas de cumplimiento del debido proceso, tales como los bloqueos al acceso a telefonía móvil sin orden judicial, vigilancia de las comunicaciones sin protocolos de transparencia y rendición de cuenta, entre otros<sup>5</sup>. Estas mismas preocupaciones fueron observadas por los países que analizaron el Examen Periódico Universal (EPU) de Paraguay en el ciclo anterior al de este año, en donde recomendaron una evaluación de impacto de derechos humanos<sup>6</sup> con los estándares de proporcionalidad y necesidad<sup>7</sup>.

Sin embargo, la implementación de tecnología en los sistemas de control del Estado sigue haciendo oídos sordos a las recomendaciones del EPU e inquietudes de la sociedad civil sobre los estándares de derechos humanos. Este año, la Comandancia de la Policía Nacional anunció la utilización del sistema biométrico AFIS (identificación automática por huellas dactilares) para realizar un control aleatorio de personas que emplean los medios de transporte público en Asunción<sup>8</sup>. Según la Policía Nacional, este procedimiento de control aleatorio ha colaborado en la identificación de personas con orden de captura<sup>9</sup>. Por otra parte, se revela una tendencia a la adquisición de cámaras corporales<sup>10</sup> a ser utilizadas por agentes policiales e invocando argumentos de control y cumplimiento del protocolo sanitario

3 <https://www.tedic.org/>

4 Maricarmen Sequera y Paloma Lara Castro Escobar, «Derechos Digitales en modo Covid-19», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 373-389.

5 *Ibidem*.

6 «102.62: Velar por que todas las actividades de vigilancia del Estado estén en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y no infrinjan los derechos y libertades fundamentales del ciudadano» (recomendación de Liechtenstein, EPU, 2016), *Simore Plus*, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/resultado>

7 «Necesarios&Proporcionados. Sobre aplicación de los derechos humanos a la vigilancia de las comunicaciones», *Electronic Frontier Foundation*, <https://necessaryandproportionate.org/es/13-principles/>

8 «Controles en colectivos serán a través de sistema de huellas AFIS», *ABC Color*, 9 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/09/09/controles-en-colectivos-seran-a-traves-de-sistema-de-huellas-afis/>

9 «Detienen a un hombre que contaba con cuatro órdenes de captura en su contra», *Última Hora*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/detienen-un-hombre-que-contaba-cuatro-ordenes-captura-su-contra-n2961542.html>

10 «Llamado a Contratación», *Contrataciones Públicas*, 11 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, [https://www.contrataciones.gov.py/sicp/llamado/llamadoPublico.seam;jsessionid=5CoB1tEC1A1038CE126533425A7BAA5A.jboss15?\\_llamadold=IaoDGBIPzA%3D&conversationPropagation=end&actionMethod=llamado%2FllamadosPublicados.xhtml%3AllamadoPublicoAction.initFromGridPublico&cid=111742](https://www.contrataciones.gov.py/sicp/llamado/llamadoPublico.seam;jsessionid=5CoB1tEC1A1038CE126533425A7BAA5A.jboss15?_llamadold=IaoDGBIPzA%3D&conversationPropagation=end&actionMethod=llamado%2FllamadosPublicados.xhtml%3AllamadoPublicoAction.initFromGridPublico&cid=111742)

vigente<sup>11</sup> y para evitar situaciones posibles de coima o abuso policial en intervenciones<sup>12</sup>.

Lo anterior se conecta con una visión y un modelo de seguridad planteado por el actual ministro del Interior, quien ha expresado a inicios de este año que buscará tener a su disposición más tecnologías —cámaras de reconocimiento facial y chapas de vehículos, entre otras— que permitan acceder de forma inmediata a información y dentro de un plan de monitoreo de la ciudad<sup>13</sup>. Esto es alarmante porque puede poner en serios riesgos los derechos a la privacidad, libertad de expresión y de reunión y asociación de la ciudadanía paraguaya.

## IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍA EN LA TRIPLE FRONTERA

Se identifica un proceso de adopción intensiva de tecnologías en zonas fronterizas del Paraguay, principalmente en las fronteras con Brasil. Concretamente, la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior se encuentra implementando el Sistema Migratorio Automatizado de Reconocimiento Facial (SMARF), un sistema que captura datos biométricos de reconocimiento facial y que será integrado con la base de datos del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional<sup>14</sup>. A dos meses de haberse instalado el sistema, más de 4.000 brasileños y brasileñas lo utilizaron<sup>15</sup>.

Se identifica también una tendencia de implementación de tecnologías para fines de seguridad en la ciudad vecina de Foz de Iguazú, en donde destacan una red de drones que sobrevolarán las 24 horas del día la zona de la Triple Frontera, así como la implementación de escáneres de alta precisión para la identificación de chapas de rodados circulando por el

11 «Policía Nacional presentó cámaras corporales que usarán en procedimientos», *La Nación*, 9 de enero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/01/09/policia-nacional-presento-camaras-corporales-que-usaran-en-procedimientos/>

12 «Senado aprueba que agentes usen cámaras corporales en procedimientos», *ADN Digital*, 17 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.adndigital.com.py/senado-aprueba-que-agentes-usen-camaras-corporales-en-procedimientos/>

13 «Ministro Arnaldo Giuzzio apostará a la incorporación de más tecnologías en la Policía, en el marco del diseño e implementación de un nuevo modelo de intervención», *Ministerio del Interior*, 23 de enero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.mdi.gov.py/index.php/pnsc/manual-funciones-2020/item/12813-ministro-arnaldo-giuzzio-apostara-a-la-incorporacion-de-mas-tecnologias-en-la-policia-en-el-marco-del-diseño-e-implementación-de-un-nuevo-modelo-de-intervención>

14 «Más de mil personas ya utilizaron el Sistema Migratorio Automatizado de Reconocimiento Facial, en el Puente de la Amistad», *Ministerio del Interior*, 7 de enero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.mdi.gov.py/index.php/pnsc/manual-funciones-2020/item/12778-más-de-mil-personas-ya-utilizaron-el-sistema-migratorio-automatizado-de-reconocimiento-facial-en-el-puente-de-la-amistad>

15 «Sistema de reconocimiento facial en el Puente de la Amistad ya enroló a más de 4.000 personas», *Agencia de Información Paraguaya - IP*, 29 de enero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/mas-de-4-000-personas-enroladas-al-sistema-de-reconocimiento-facial-en-el-puente-de-la-amistad/>

Puente de la Amistad<sup>16</sup>. El programa, denominado Muralla Inteligente, es una de las ramas de Frontera Tech, vinculado a la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). Frontera Tech ya cuenta actualmente con 70 cámaras con *software* que identifican patrones y generan datos para ayudar al control aduanero y prevenir el contrabando y el tráfico de drogas en el Puente de la Amistad<sup>17</sup>.

La adopción de tecnologías de vigilancia que generan un importante caudal de datos personales de carácter sensible y sin las debidas garantías es preocupante y contraria a los estándares internacionales de derechos humanos. A esto se suma una falta de evaluación de impacto de derechos humanos que se repite en la mayoría de las iniciativas tecnológicas por parte del Estado paraguayo.

Por último, la tendencia señalada en el vecino país y la falta de claridad sobre el nivel y grado de compartición de datos e inteligencia entre órganos de seguridad fronteriza<sup>18</sup> dan lugar a una serie de preguntas sobre cómo se comparte este tipo de inteligencia con instituciones paraguayas, qué tipo de acuerdos legitiman dicho intercambio, y qué medidas de seguridad se aplican sobre tales datos. Estas preguntas necesitan ser clarificadas por las fuerzas del orden y seguridad del país involucradas en la materia.

## APAGONES DE INTERNET EN LA ZONA NORTE

Según la campaña internacional #KeepItOn de la organización Access Now<sup>19</sup>, un apagón de Internet es una interrupción intencional de las comunicaciones electrónicas, que las vuelve inaccesibles o efectivamente inutilizables, para una población específica o dentro de una ubicación, a menudo para ejercer control sobre el flujo de información<sup>20</sup>. Un apagón de Internet también puede tomar la forma de estrangulamiento, cuando las velocidades de Internet se reducen intencionalmente con el fin de hacer más difícil, o incluso imposible, que las personas suban, descarguen o accedan a información<sup>21</sup>.

16 «Para vigilar la Triple Frontera el Brasil lanza Muralla Inteligente», *Última Hora*, 10 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/para-vigilar-la-triple-frontera-el-brasil-lanza-muralla-inteligente-n2917861.html>

17 «Muralha inteligente: Itaipu vai investir cerca de R\$ 19 milhões em tecnologia para segurança da fronteira», *Itaipú Binacional*, 7 de diciembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.itaipu.gov.py/en/node/15215>

18 «Valoran invitación de Brasil al Centro Integrado de Frontera», *La Nación*, 11 de febrero de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2020/02/11/valoran-invitation-de-brasil-al-centro-integrado-de-frontera/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2020/02/11/valoran-invitation-de-brasil-al-centro-integrado-de-frontera/)

19 Campaña #KeepItOn de Access Now, <https://www.accessnow.org/keepiton/>

20 Afef Abrougui, «Manual sobre apagones de Internet y elecciones», *KeepItOn*, 2021, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/06/KeepItOn-Election-and-shutdown-handbook-SPA.pdf>

21 *Ibidem*.

Esto constituye una violación al principio de la neutralidad de la red regulado en territorio paraguayo<sup>22</sup>.

En ese sentido, el informe de observación de los derechos humanos en la zona norte elaborado por Codehupy da cuenta de graves denuncias por parte de comunidades campesinas de dicho territorio. Concretamente, en su apartado de derechos de asociación, reunión y manifestación, organizaciones sociales y activistas observan que, en los territorios controlados por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), y previo a operativos liderados por la misma, todos los usuarios de dicha zona se quedan sin cobertura de servicio de telefonía móvil<sup>23</sup>. Los testimonios alegan también que ninguna de las líneas de ninguna de las compañías funciona hasta que el operativo de seguridad finalice.

Es vital destacar que la interrupción del acceso a Internet obstaculiza el pleno disfrute de los derechos a la libertad de expresión y opinión, el acceso a la información y la libertad de reunión y asociación. Una declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la libertad de opinión y expresión, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la libertad de los medios de comunicación, la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre libertad de expresión, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sobre libertad de expresión y acceso a la información, estableció que cortar o ralentizar el acceso a Internet no se justifica en ningún caso, ni siquiera por razones de orden público o seguridad nacional<sup>24</sup>.

## DATOS PERSONALES: ¿POR QUÉ NOS DEBEN IMPORTAR?

Los datos personales son toda información que se relaciona a una persona física identificada o identificable<sup>25</sup>. Ejemplo: nombre, apellido, domicilio, fecha de nacimiento, correos electrónicos, número de cédula, dirección de protocolo de Internet IP, número de teléfono, etc. Y está conformada también por los datos sensibles, que son los datos biométricos, genéticos, datos de salud, identidad sexual, convicciones religiosas, afiliaciones sindicales y políticas<sup>26</sup>.

22 Maricarmen Sequera, «Las continuas violaciones a la neutralidad de la red en Paraguay», *TEDIC*, 5 de abril de 2015, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.tedic.org/las-continuas-violaciones-a-la-neutralidad-de-la-red-en-paraguay/>

23 Codehupy, *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte* (Asunción: Codehupy, 2021), <https://codehupy.org.py/mision-de-observacion-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-la-zona-norte/>

24 Frank LaRue et al. (2011), *Joint declaration on freedom of expression and the Internet*, <https://www.osce.org/files/f/ documents/e/9/78309.pdf>

25 Coalición de datos personales (2020), *¿Qué son los datos personales?*, <https://www.datospersonales.org.py/que-son-los-datos-personales/>

26 «¿Qué datos personales se consideran sensibles?», *Comisión Europea*, [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/legal-grounds-processing-data/sensitive-data/what-personal-data-considered-sensitive\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/legal-grounds-processing-data/sensitive-data/what-personal-data-considered-sensitive_es)

La doctrina y jurisprudencia de datos personales considera a las afiliaciones políticas dentro de la clasificación de datos sensibles<sup>27</sup>. Esta clasificación es de gran interés en la regulación específica del tratamiento de este tipo de datos por tener impacto en la vida de las personas. Un mal o abusivo tratamiento de esta información sensible puede generar discriminaciones para el acceso a la salud, a la vivienda, al trabajo, entre otros derechos fundamentales de una persona.

Durante los últimos años, el Partido Colorado realizó afiliaciones compulsivas a su padrón electoral<sup>28</sup>. Es decir, las hizo sin consentimiento de las personas afectadas<sup>29</sup>. En el mes de julio de este año hubo una afiliación masiva<sup>30</sup> que generó discusiones sobre la importancia de una ley de protección de datos personales y evidenció problemas de ciberseguridad en el sistema del Tribunal Superior de Justicia Electoral y del Registro Cívico Permanente para el resguardo de los datos personales<sup>31</sup>. Como respuesta a esta última afiliación en masa, activistas, abogados y abogadas realizaron durante todo este año acciones de *habeas data* ante el Poder Judicial, para obligar al Partido Colorado a eliminar los datos de las personas que fueron incluidas en su base de datos sin consentimiento expreso. La mayoría de los amparos presentados por la defensa dieron lugar al *habeas data*<sup>32</sup>. Sin embargo, el Partido Colorado empezó a frenar algunos de ellos por personas influyentes del mismo partido<sup>33</sup>, evidenciando serios problemas de independencia judicial.

Por otro lado, los datos relativos a salud son también catalogados como información sensible, y reciben un tratamiento especial por las normativas de protección de datos personales. No cabe duda de que, en un estado de crisis mundial como la generada por el COVID-19, existen ciertas excepciones que pueden llegar a ser aplicables y necesarias, con el fin de preservar la salud y seguridad de la población. Sin embargo, estas injerencias siempre encuentran ciertos límites, y resulta conveniente reflexionar acerca de algunas de

27 Palazzi et al., *Datos personales: Doctrina y jurisprudencia*. Tomo 1. *Capítulo Protección de Datos. Principios Generales* (Buenos Aires: Editorial CETYS, 2021).

28 Padrón del Partido Colorado, <https://www.anr.org.py/consulta-de-afiliados/>

29 «UNACE promueve amparo constitucional», *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, 7 de febrero de 2006, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/75-unace-promueve-amparo-constitucional.html>

30 «Afiliación irregular: Titular de la ANR dice que la web fue hackeada», *Última Hora*, 30 de julio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimohora.com/afiliacion-irregular-titular-la-anr-dice-que-la-web-fue-hackeada-n2953593.html>

31 «ANR ratifica que el Estado ya no puede desentenderse de datos sensibles, afirman», *ABC Color*, 30 de julio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/07/30/caso-anr-ratifica-que-estado-ya-no-puede-desentenderse-de-resguardo-de-datos-sensibles-afirman/>

32 «Justicia obliga a ANR que elimine la afiliación irregular de una ciudadana», *ABC Color*, 24 de abril de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/24/justicia-ordena-a-la-anr-que-elimine-afiliacion-irregular-de-una-ciudadana/>

33 «Padre de Nenecho frenó un *habeas data* contra la ANR», *Última Hora*, 21 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimohora.com/padre-nenecho-freno-un-habeas-data-contra-anr-n2962430.html>

sus implicancias, en especial sobre la publicación de la lista de personas inmunizadas por la vacuna contra el COVID-19<sup>34</sup>.

Esta lista tiene el fin legítimo de transparentar la agenda de vacunación y evitar la vacunación de personas que no forman parte de los grupos definidos por las políticas públicas del Ministerio de Salud. Sin embargo, el acceso a esta información sensible (personas vacunadas y no vacunadas) por parte de otros actores —como el sector privado, otras instituciones del Estado y personas en general— puede generar discriminaciones al acceso de servicios públicos y privados, impactando a los derechos fundamentales en general.

Esto también se aplica a información sensible de salud. Por ejemplo, la entrega del test de Elisa o examen de VIH fue solicitada por empleadores durante el 2019 y 2020 para acceder a trabajos y generó discriminaciones laborales, traducidas incluso en despidos injustificados<sup>35</sup>.

Asimismo, el tratamiento de datos personales no es un tema menor en Internet: nuestra vida virtual deja huellas digitales a cada clic en los sistemas de búsqueda, *likes* en las redes sociales, metadatos del contenido<sup>36</sup> de una conversación. Con los grandes avances de la industria tecnológica, esta información es almacenada y analizada para predecir el comportamiento y ser vendida como mercancía a otras empresas y grupos de personas y luego vendidos productos y servicios «personalizados». Este modelo de negocios es denominado «capitalismo de vigilancia»<sup>37</sup>. La regulación a través de las leyes de protección de datos personales es uno de los mecanismos de protección y salvaguarda de las personas en el entorno en línea.

Por todo esto, desde TEDIC, y en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, se ha presentado un proyecto de ley de protección de datos<sup>38</sup> que está a consideración del Congreso Nacional<sup>39</sup>. El proyecto es fruto de varios años de trabajo y se basa en recomendaciones internacionales de alto nivel y bien

34 Ley N.º 6794, del 16 de agosto de 2021, «Establece la obligatoriedad de publicar y actualizar en el stock de medicamentos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como la disponibilidad y registro de vacunaciones contra el COVID-19», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9650/LEY%206794.pdf>

35 «La Red de ONGs VIH recibió 51 denuncias por discriminación laboral», *La Nación*, 5 de mayo de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/05/05/la-red-de-ongs-vih-recibio-51-denuncias-por-discriminacion-laboral/>

36 Los metadatos son datos sobre los datos. Es decir, describen el contenido de los archivos o la información de los mismos.

37 Rob Lucas, «Capitalismo de Vigilancia», *NUSO* N.º 290 - Noviembre-Diciembre 2020, <https://nuso.org/articulo/capitalismo-de-vigilancia/>

38 «El Congreso da entrada oficial al proyecto de ley de protección de datos personales», *TEDIC*, 4 de mayo de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.tedic.org/el-congreso-nacional-da-entrada-oficial-al-proyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos-personales/>

39 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123459>



documentadas<sup>40</sup>. De aprobarse, otorgará a las personas el derecho a elegir libremente en qué circunstancias y en qué medida expondrán información sobre sí mismas, y les permitirá realizar acciones legales en situaciones de abuso, violaciones y arbitrariedades sobre sus datos personales<sup>41</sup>.

## EXPLORANDO NUEVAS MODALIDADES DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DIGITAL

La Ley N.º 6738/2021 «Que establece la modalidad de teletrabajo en relación de dependencia» determina una serie de criterios y salvaguardas que permiten a trabajadores y trabajadoras de los sectores público y privado la posibilidad de trabajar a distancia<sup>42</sup>. La misma se encuentra actualmente en proceso de reglamentación a cargo del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (MTESS)<sup>43</sup>. TEDIC destaca la relevancia de que los poderes Ejecutivo y Legislativo discutan sobre estas recientes modalidades laborales, dando posibilidad a nuevos formatos de trabajo.

Particularmente, resalta como positivo el reconocimiento del derecho a la desconexión como una garantía expresa en la ley. Se obliga así a que empleadores(as) respeten el derecho de la persona trabajadora a desconectarse por lo menos doce horas continuas, aclarando que no está obligada a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos<sup>44</sup>. Dicho esto, es importante reflexionar sobre algunos problemas planteados en la ley, que pueden comprometer el espacio íntimo y la privacidad de las personas teletrabajadoras.

En su artículo 19, esta norma establece la posibilidad de que el empleador o la empleadora realice visitas al domicilio de la persona teletrabajadora para controlar el cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional, así como para el mantenimiento de los equipos informáticos<sup>45</sup>. Esto es problemático pues, dependiendo del caso, pueden existir personas teletrabajadoras que no deseen este tipo de visitas por cuestiones no relacionadas con el ámbito laboral, y que responden más bien a particularidades de su familia, su ubicación geográfica y un sinnúmero de posibilidades que las mismas tienen derecho a resguardar, si así lo desean.

40 Coalición de datos personales de la sociedad civil y empresas, <https://www.datospersonales.org.py/>

41 Nekane Alonso, «Autodeterminación informativa», *Grupo Ático*34, 29 de septiembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://protecciondatos-lopd.com/empresas/autodeterminacion-informativa/>

42 Ley N.º 6738/2021, del 24 de mayo de 2021, «Que establece la modalidad de teletrabajo en relación de dependencia», *Congreso Nacional*, acceso el 15 de octubre de 2021, [https://www.mtess.gov.py/application/files/6016/2265/4905/Ley\\_N\\_6738-21\\_Modalidad\\_de\\_Teletrabajo\\_en\\_relacion\\_de\\_dependencia.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/6016/2265/4905/Ley_N_6738-21_Modalidad_de_Teletrabajo_en_relacion_de_dependencia.pdf)

43 «El teletrabajo ya es ley en Paraguay y su reglamentación está a cargo del MTESS para el sector privado», *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, 2 de junio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.mtess.gov.py/noticias/el-teletrabajo-ya-es-ley-en-paraguay-y-su-reglamentacion-esta-cargo-del-mtess-para-el-sector-privado>

44 *Ibidem* 42.

45 *Ibidem*.

Por último, un fenómeno en alza —que no ha recibido mucha atención por parte de hacedores de políticas públicas— es el creciente número de personas trabajadoras de «economía de plataforma» desarrollada en el país. Dicha economía se caracteriza por la independencia y contingencia de las actividades que realizan sus personas trabajadoras y en donde la oferta y la demanda laboral se organizan a través de una infraestructura digital y algorítmica<sup>46</sup>. La supervisión de este fenómeno por parte de algunas instituciones públicas ha demostrado ser, en el mejor de los casos, aislada entre diferentes entes gubernamentales y municipales. En el peor de los casos, ha sido insuficiente y sin un enfoque basado en el bienestar de las y los trabajadores. Predomina una perspectiva de análisis desde el derecho a la competencia y regulación del transporte y sin incorporar una perspectiva de derechos humanos<sup>47</sup>.

## VIOLENCIA DIGITAL DE GÉNERO

Durante la pandemia del COVID-19, la violencia contra las mujeres se ha manifestado de diversas formas, incluidas la violencia doméstica y la violencia en línea. Las consecuencias y los daños causados por las diferentes manifestaciones de la violencia en línea guardan una estrecha relación con el género: las mujeres, las niñas y adolescentes sufren un estigma particular en un contexto de desigualdad estructural y discriminación.

Este año, en el marco de las acciones sobre género y tecnología, TEDIC ha publicado dos investigaciones: una sobre la violencia digital de género<sup>48</sup> y otra referida a la difusión de imagen íntima no consentida<sup>49</sup>. Ambos estudios exploratorios exponen la ausencia de políticas públicas para mitigar la violencia que afecta a mujeres, niñas, comunidad LGTBQI+, comunidades campesinas e indígenas que acceden a Internet. Los hallazgos se centran en las barreras de acceso a la justicia ejemplificadas en la falta de respuesta efectiva y rápida por parte del Estado. El enfoque de las defensas y resoluciones judiciales se basa en la protección de la reputación y el honor, y no en el derecho y las libertades. Existe poca o insuficiente argumentación con enfoque de género, revictimizando a la persona que decide realizar una denuncia.

- **Difusión de imagen no consentida.** Las resoluciones del Poder Judicial siguen reproduciendo argumentos conservadores y patriarcales para proteger a la víctima de violencia digital. Entre otras expresiones, se usa

46 Arturo Arriagada et al., «Fairwork Chile Ratings 2021: Labour Standards in the Platform Economy», *FairWork*, 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://fairwork/en/fw/publications/fairwork-chile-puntuaciones-2021/>

47 Eduardo Carrillo, «Apps de transporte y regulación de la competencia en Paraguay», *TEDIC*, 29 de enero de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.tedic.org/apps-de-transporte-y-regulacion-de-la-competencia-en-paraguay/>

48 Maricarmen Sequera, *Difusión de imagen íntima no consentida - Un estudio exploratorio* (Asunción: TEDIC, 2021), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2021/09/Imagen-no-consentida-Tedic-web.pdf>

49 Diana García y Maricarmen Sequera, *Violencia de género en Internet en Paraguay - Un estudio exploratorio* (Asunción: TEDIC, 2021), <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2021/08/Violencia-Digital-TEDIC-WRO-2021-ES-v01.pdf>

«persona de bien», «mujeres de familia», «actividades de carácter inmoral», para describir el daño a la imagen en los casos de difusión de imagen íntima no consentida. Por otro lado, se evidenció la falta de datos desagregados en el sistema judicial, que impide analizar la violencia digital de género y abordar el problema con mayor eficiencia y eficacia desde el Estado.

- **Violencia de género en Internet en Paraguay.** Todas las mujeres entrevistadas y encuestadas reconocieron haber recibido violencia digital por lo menos una vez en su vida. Entre los hallazgos de este estudio se encontraron: la falta de identificación de los tipos de violencia digital por parte de las víctimas y la comunidad; la negación de la víctima de violencia digital y la minimización de la violencia digital como una violencia menor o inexistente por parte de la víctima, la comunidad y la justicia. Por ejemplo, las mujeres políticas que tienen una vida activa y pública en Internet consideran que, más que violencia digital de género, este tipo de «situaciones» son un «derecho a piso» que deben pagar. Las mujeres del área rural también reciben acoso que empieza en Internet, se traslada a mensajes SMS de telefonía y luego a acoso callejero. Esto no es muy diferente a la violencia digital que sufren las de áreas urbanas: gran parte de la violencia se concentra en lo digital, pero también se traslada al mundo físico. Asimismo, las violencias son perpetradas mayoritariamente por personas cercanas: pareja o expareja o pertenece al círculo inmediato —miembros de la familia, compañeros de trabajo o amigos— y, en un segundo plano, por desconocidos (anónimos).

## CONCLUSIONES

Se observa una tendencia ya documentada en años anteriores, que da cuenta de la falta de un enfoque de derechos humanos a la hora de adoptar tecnologías para la implementación de políticas públicas. Esta ausencia tiene un impacto en el pleno disfrute de los derechos humanos de la ciudadanía paraguaya, con un particular efecto desproporcionado en comunidades vulnerables.

La recolección intensiva de datos biométricos a través de los sistemas AFIS y SMARF, así como la posible integración entre bases de datos con distintos fines y naturalezas, abre un abanico de posibles abusos por parte de autoridades públicas que podrían impactar negativamente en el disfrute de los derechos humanos de las personas. También es importante preguntarse sobre la propiedad de estos sistemas informáticos adquiridos por el Gobierno y acerca de qué tipo de garantías son establecidas para salvaguardar la soberanía digital y de datos personales de la población.

Por otra parte, las graves denuncias de comunidades asentadas en el norte sobre un posible escenario de apagones de Internet en momentos previos a un operativo militar de la FTC son un grave retroceso de la institucionalidad paraguaya y los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo en materia de derechos humanos.

El aumento del tratamiento de los datos personales en bases de datos sin un marco regulatorio en el país puede poner riesgo al acceso de las personas a otros derechos fundamentales, como a la privacidad, la libertad de expresión, el derecho a la salud, a la información, el derecho al trabajo, entre otros. Al cierre de este informe, el proyecto de ley de protección de datos personales se encuentra en el Congreso Nacional. El reto del Estado es garantizar la protección y la seguridad de las personas en el entorno digital.

Así también, la tendencia de digitalización de procesos laborales requiere una respuesta coordinada y de múltiples partes interesadas, que asegure el pleno respeto y la protección de los derechos laborales ya establecidos en la legislación paraguaya. De lo contrario, se corre el peligro de que —bajo una interfaz digital que apunta a enmascarar situaciones como el *rankeo* de trabajadores(as) a través de algoritmos no transparentes o políticas que no permiten la organización sindical— trabajadoras y trabajadores se expongan a nuevos tipos de abusos.

Por último, y en lo que respecta a la violencia digital de género, el gran desafío es comprender a la violencia digital contra la mujer como un continuo de la violencia que sufren las mujeres «fuera de línea». Este fenómeno no debe ser considerado distinto, sino tiene que ser incluido como una extensión de la violencia a través de la tecnología. En ese sentido, las normativas y políticas públicas en el país no cuentan con una armonización que considere la violencia digital como una extensión de la violencia física. Esta falta de consideración conlleva la invisibilización y desprotección de las mujeres en el entorno digital. El Estado paraguayo no realiza estudios ni puntos de referencia que profundicen y reconozcan el problema en el país. Aún no se evidencia capacidad institucional para generar políticas públicas basadas en evidencias y así salvaguardar, proteger y reparar a las mujeres, niñas y adolescentes de esta violencia de manera integral.

## RECOMENDACIONES

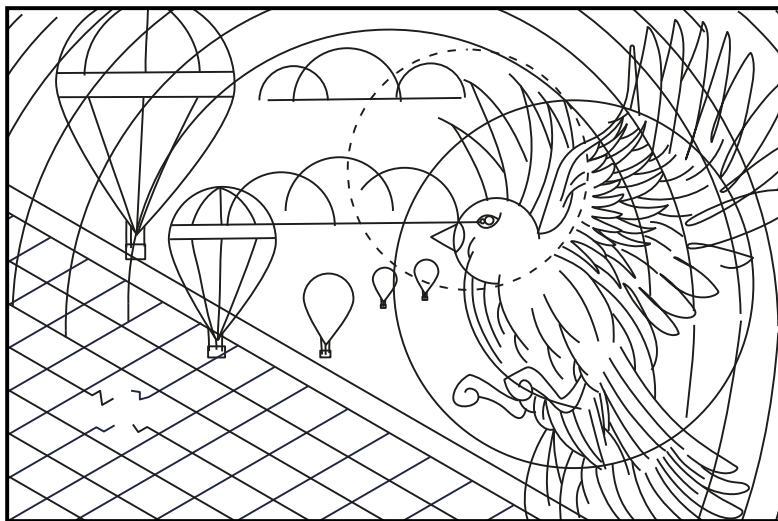
- Suspender la recolección masiva de datos a través de AFIS y SMARF, hasta tanto no se realicen evaluaciones de su impacto relacionadas a los derechos humanos. Estos estudios deben contemplar los principios de necesidad y proporcionalidad, a través de los cuales se determinará si estos sistemas son adecuados para su propósito.

- Sancionar con urgencia en el Poder Legislativo el proyecto de ley de protección integral de datos personales en Paraguay. Este marco legal regulará los tratamientos de datos personales y evitará abusos y arbitrariedades en la vida de las personas.
- Conformar un equipo integrado por autoridades públicas y de la sociedad civil para investigar debidamente las denuncias de apagones de Internet y, en caso de que las mismas sean confirmadas, sancionar a los actores públicos y privados involucrados.
- Facilitar un proceso de reglamentación de la Ley N.º 6738/2021 que priorice el resguardo de la privacidad de las personas teletrabajadoras, y que ofrezca la posibilidad de elección a la hora de permitir las inspecciones de empleadores(as) en su espacio íntimo. Importante es, además, que este proceso de reglamentación incorpore salvaguardas para mujeres trabajadoras víctimas de violencia doméstica y que considere también la sobrecarga en las tareas de cuidado absorbida por ellas.
- Generar regulaciones robustas que protejan el principio de neutralidad en la red, que aborden de manera integral el acceso a Internet sin discriminación y que no se generen «parches legales» que afecten negativamente el acceso a una Internet de calidad. Censurar el acceso a Internet a través de bloqueos es una forma de violentar los derechos fundamentales en el entorno en línea.
- Reconocer a la violencia de género en línea como una violación a los derechos humanos y como un *continuum* de las agresiones que viven las mujeres en espacios físicos, que se complejizan y se amplían a través del uso de la tecnología.
- Crear políticas públicas basadas en evidencia, con la realización de un diagnóstico sobre la brecha digital de género que incluya divisiones tales como: zonas urbanas y rurales, rango etario, mujeres, hombres y otros, franja de ingresos y clase social, nivel educativo, nivel de alfabetización, grados de uso, tipos de dispositivos, ancho de banda, precios, etc. La eficacia de las políticas públicas e inclusive los planes de negocios de las empresas deben considerar esta información clave para adoptar medidas integrales, a fin de mitigar la violencia de género de acuerdo con los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible (ODS).



DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

# PERSISTE LA IMPUNIDAD EN ZONAS MILITARIZADAS



El modelo de seguridad instalado e implementado hasta el momento en Concepción, San Pedro y Amambay —donde hace ocho años rige un estado de excepción de facto— ha contribuido al fortalecimiento de una cultura plagada de violencia e incertidumbre. Con ello, los habitantes de esos territorios viven bajo la mirada permanente de la fuerza pública, bajo sospecha constante, cargando —a su vez— un enorme estigma por pertenecer a una zona en conflicto. La resistencia para cambiar de estrategia es dura y tenaz porque hay mucho dinero en juego. Y, a pesar de que la FTC ha fracasado en su objetivo, ante cada baja o muerte violenta ocurrida se instala que las fuerzas están desfinanciadas y, valiéndose del estado de conmoción, logran permanentes aumentos en sus partidas presupuestarias en lugar de invertir esos recursos con vistas a construir un genuino ambiente de paz.

**Palabras claves:** *militarización, derecho a la paz, Fuerza de Tarea Conjunta, derechos humanos, derecho a la seguridad.*

**Vidal Acevedo y Karina Cuevas**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY

Este informe parte de los antecedentes de la militarización en la zona norte, recordando la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), presentando los cuestionamientos —internos y externos— a su existencia. Si bien el artículo se enfoca en la estrategia de seguridad desplegada en la zona militarizada, también cabe mencionar, al menos de manera somera, el despliegue de militares durante los controles de las medidas de confinamiento impuestas ante la pandemia del COVID-19. En el análisis se incluyen menciones sobre los casos en seguimiento y presuntos casos ocurridos. Luego de unas conclusiones en las que se resume la injustificada existencia de la FTC, se insta al Estado para un cambio de estrategia. Para esto, se presentan finalmente unas recomendaciones a fin de reencauzar los dilapidados recursos otorgados a una fallida FTC hacia prioridades que apunten al desarrollo y un ambiente de paz.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### ANTECEDENTES DE LA MILITARIZACIÓN DE LA ZONA NORTE

**ORIGEN.** La presencia de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) se origina en la Ley N.º 5036/2013, que modifica los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/1999 de «Defensa Nacional y Seguridad Interna». En un informe emitido en el 2021, producto de una misión de observación, la Codehupy señala que esta ley habilitó a que:

el Poder Ejecutivo pueda disponer por decreto, sin necesidad de aprobación del Congreso, el empleo operacional de elementos de combate de las fuerzas militares en acciones de seguridad interna en cuatro supuestos:

a) durante la vigencia del estado de excepción; b) frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna resulte manifiestamente insuficiente; c) ante casos calificados como terrorismo de conformidad a la Ley N.º 4024/2010, legislación penal antiterrorista; o d) cuando existieren amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales<sup>1</sup>.

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N.º 5036/2013.** El citado informe advierte que esta colisión insalvable con la Carta Magna se da desde el momento en que se

plantea una transferencia a las fuerzas militares de competencias exclusivas de la Policía Nacional en materia de seguridad interna, que están definidas en el nivel constitucional. De acuerdo al texto de la Constitución y al contexto deliberativo de su redacción, el rol de las Fuerzas Armadas en la defensa de las autoridades legítimamente constituidas está limitado estrictamente al

1 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021). Informe final* (Asunción: Codehupy, 2021), 28.



conflicto armado internacional y a la hipótesis bélica de una guerra civil o un golpe de Estado. De igual modo, la técnica legislativa de la Ley N.º 5036/2013 recurrió a nociones de vaguedad significativa que amplían las facultades discrecionales del Ejecutivo, a la par que limitan el control parlamentario sobre la actuación de la fuerza pública<sup>2</sup>.

**PUNITIVISMO Y MILITARIZACIÓN EN PANDEMIA.** Esta intervención militar en asuntos de seguridad interna se ha visto ampliada y legitimada por la pandemia del COVID-19, con un aumento en las atribuciones de las fuerzas castrenses en el ámbito de competencia de la Policía Nacional a través de la vigilancia y otras labores humanitarias y de apoyo logístico<sup>3</sup>. Aparte de estas acciones públicas, en un trabajo titulado «Punitivismo y militarización en tiempos de cuarentena en Paraguay»<sup>4</sup>, se advierte que algo preocupante es que las medidas sanitarias han sido «reforzadas» con medidas punitivistas y, en cierto sentido, excesivas o que se prestan a excesos por parte de las fuerzas públicas y que fomentan, sin dudas, el imaginario de que son las medidas punitivas las únicas que proveen el «orden». Y, frente a una población con miedo, es el miedo —a la cárcel y la intervención policial, incluso militar— el que pretende proporcionar racionalidad. Además de ello, en dicho material se pone de relieve que las medidas de confinamiento agravaron los problemas de violencia contra las mujeres, pues estas se vieron obligadas a permanecer encerradas con sus agresores por largos periodos de tiempo.

## RECOMENDACIONES Y COMPROMISOS DEL ESTADO PARAGUAYO ANTE EL SISTEMA INTERNACIONAL

Cabe destacar que el Estado paraguayo ha recibido numerosas recomendaciones durante el 38.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, realizado del 3 al 14 de mayo de 2021, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>5</sup>. Respecto al tema tratado en el presente artículo, las recomendaciones fueron:

**118.57:** Investigar todos los casos de tortura, ejecución extrajudicial y desaparición forzada.

**118.63:** Intensificar los esfuerzos para garantizar la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos abusos cometidos por agentes de la autoridad para poner fin a violaciones como la tortura y la detención arbitraria.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 29.

<sup>3</sup> «Ministro de Defensa destaca la tarea cumplida por las FFAA. en el marco de la pandemia del Covid-19», *Ministerio de Defensa Nacional*, acceso el 30 de octubre de 2021, <http://www.mdn.gov.py/index.php/noticias/ministro-de-defensa-destaca-la-tarea-cumplida-por-las-ffaa-en-el-marco-de-la-pandemia-del-covid-19>

<sup>4</sup> Mirta Moragas, «Punitivismo y militarización en tiempos de cuarentena en Paraguay», *Injusta Justicia*, 23 de marzo de 2020, <https://injustajusticia.org/es/punitivismo-militarizacion-cuarentena-paraguay>

<sup>5</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Paraguay*, 12 de julio de 2021, <https://undocs.org/es/A/HRC/48/9>

**118.64:** Reducir el uso de la prisión preventiva y garantizar que las condiciones de detención se ajusten a las normas internacionales.

**118.65:** Adoptar políticas y medidas de fomento de la capacidad y de prevención contra la detención arbitraria, la tortura y el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes del Estado, en particular en el cumplimiento de las medidas sanitarias de lucha contra la COVID-19, y reforzar las capacidades de investigación y respuesta judicial en esos ámbitos.

**118.67:** Castigar las violaciones de derechos humanos cometidas por la Fuerza de Tarea Conjunta, como las ejecuciones arbitrarias, el uso abusivo de la fuerza letal y la tortura.

**118.69:** Avanzar sin demora y de manera imparcial en la investigación del asesinato, el 2 de septiembre de 2020, de dos niñas argentinas de 11 años en el marco del operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta. Para ello, la Argentina reitera su ofrecimiento de hacer uso de la experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense, reconocido internacionalmente por la seriedad de su trabajo, a fin de esclarecer los hechos.

**118.72:** Intensificar sus esfuerzos para erradicar todas las formas de injerencia en el poder judicial por parte de los demás poderes.

**118.73:** Reforzar el sistema judicial, especialmente en el ámbito de la jurisdicción penal con miras a, entre otras cosas, acabar con el retraso de casos acumulados.

**118.74:** Realizar esfuerzos eficaces para seguir reforzando la administración de justicia.

**118.75:** Continuar con los esfuerzos para reforzar la independencia del poder judicial mediante medidas concretas y transparentes.

En contrapartida, durante el 48.º periodo de sesiones, realizado entre el 13 de septiembre y 1 de octubre de 2021, Paraguay ha expresado su consentimiento en obligarse en la gran mayoría de las recomendaciones, salvo algunas. Entre ellas, rechazó el ofrecimiento de Argentina de aportar un equipo forense en el caso de la investigación de las niñas argentinas muertas en Yby Yaú en el 2020 durante un procedimiento de la FTC, y aceptó parcialmente la recomendación referida a avanzar, sin demora y de manera imparcial, en la investigación del caso citado, señalando que se encuentran líneas investigativas en curso y que se debe preservar la soberanía y competencia jurisdiccional del Paraguay<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Examen Periódico Universal (EPU) Paraguay, miércoles 5 de mayo de 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/PYindex.aspx>

Por otro lado, cabe señalar que el Paraguay se ha adherido a los Principios de Vancouver relativos al mantenimiento de la paz, y la prevención del reclutamiento y uso de niños soldados. En este sentido, el Paraguay ha destacado su «participación activa y constante en las misiones de paz de las Naciones Unidas y con esta adhesión, se suma a la voluntad internacional de reforzar y hacer respetar los derechos del niño, reafirmando su compromiso con la observancia de los derechos humanos»<sup>7</sup>.

## LA ESTRATEGIA DEL MIEDO

La presencia de la FTC en el norte del país es el reflejo de una estrategia instaurada a través del miedo, para mantener la supuesta paz y el orden entre los pobladores.

El objetivo es que tengamos miedo, que nos callemos, que no opinemos sobre lo que sucede en nuestras comunidades. Ninguna seguridad nos trae la FTC, al contrario, inseguridad, miedo. Aquí el miedo se considera como un elemento favorable al silencio y la pasividad de los afectados, y por lo tanto, a la impunidad de los perpetradores de abusos e intervenciones irregulares. Además, el miedo y el silencio son funcionales para acallar las demandas sociales de la población, como afirma un campesino de Lima: «Miedo nos hacen tener para que nos callemos, y cada vez es peor. Nosotros andamos sufriendo meses, años bajo carpa, no hay plata para comprar tierra, eso es triste, esa es la realidad»<sup>8</sup>.

En cuanto a la percepción sobre el sistema de justicia, el informe de la misión de observación de la Codehupy en febrero del 2021 describe, a partir de la participación de las personas pobladoras:

Los testimonios recabados, tanto de ciudadanos(as) como de autoridades, evidencian una Justicia inoperante, que desarrolla actuaciones judiciales con abierto desapego al debido proceso y deja en absoluta impunidad las violaciones de los derechos humanos. Más aún, la Justicia opera como un instrumento de agresión a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes campesinos, educadores, comunicadores(as), profesionales de la salud, quienes son judicializados(as) sin fundamento<sup>9</sup>.

A esta falta de acceso a la justicia, se suma la total inoperancia para rescatar a los civiles secuestrados por el grupo: Edelio Morínigo, Félix Urbieta y Oscar

7 «Paraguay se adhiere a los Principios de Vancouver sobre uso de niños soldados», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 31 de agosto de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-se-adhiere-los-principios-de-vancouver-sobre-uso-de-ninos-soldados>

8 Luis Rojas Villagra, *Investigación sobre Gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). A siete años de su implementación en la Zona Norte y su impacto sobre el derecho a la vida, en especial sobre el derecho del campesinado* (Asunción: Servicio Paz y Justicia - Paraguay, 2021), 59.

9 Codehupy, *Misión de observación...*, 21

Denis. Así también, existe una fuerte presencia de narcotraficantes, quienes se suman a los atropellos contra las y los pobladores de la zona.

El mencionado abuso concurrente incluye, además, las detenciones de las personas en los retenes, quienes son controladas por las fuerzas de seguridad en rutas y caminos vecinales.

Si te encuentran y no tenés tu cédula, te golpean; si no tenés los documentos de tu moto, te coimean; y si tenés todo, igual están el paso y te agreden los militares, es impresionante la prepotencia y el abuso por parte de las autoridades<sup>10</sup>.

Los testimonios reflejan que la estrategia utilizada por el Estado se basa en el miedo a través de las amenazas y los controles sistemáticos a los que son sometidos los pobladores con el supuesto objetivo de mantener la seguridad, el orden y la paz en los territorios.

## **ALTAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS A LA FTC CON NULOS RESULTADOS**

La justificación para la creación de la FTC fue devolver la seguridad a la zona norte ante el crecimiento del accionar de grupos irregulares. En más de ocho años de vigencia, la visión predominante en las comunidades campesinas es que, contrariamente, la inseguridad y los hechos delictivos se incrementaron; hay horarios en los que no se puede circular libremente, las llamadas y denuncias de los pobladores son desestimadas por las fuerzas públicas<sup>11</sup>.

Los pobres resultados obtenidos por la FTC en todos estos años se evidencian en el simple hecho de que los grupos armados no estatales en el norte siguen existiendo. A pesar de ello, el Estado continúa redoblando el gasto público para la vigencia de policías, militares y antidrogas ante un problema que solo reproduce la violencia, amplía la desigualdad social a causa de las necesidades insatisfechas con relación al empleo, la tierra, la infraestructura, los servicios de salud y la educación. Por otro lado, aumentan las limitaciones de fondos con los que cuenta el Estado para hacer frente a la problemática social desde una perspectiva de protección social a fin de atender las demandas de la población; situación que, a su vez, está ligada al represivo e injusto sistema tributario, el que beneficia especialmente a los sectores de mayores ingresos económicos.

<sup>10</sup> Rojas Villagra, *Investigación...*, 56.

<sup>11</sup> Codehupy, *Misión de observación...*

En ese sentido, una pobladora manifestó a Serpaj-Py:

La FTC tuvo pocos resultados, sin embargo, tiene un presupuesto elevado del Estado. [...] Todo lo que utilizaron como recursos no compensa con sus resultados [...] sería importante trasladar el uso de esos recursos que utilizan actualmente, y compensar las áreas de salud, educación y la agricultura para beneficio de la población vulnerable del departamento<sup>12</sup>.

El presupuesto de la FTC ha aumentado de forma sostenida desde el 2018, con un programa presupuestario específico tanto en el Ministerio de Defensa Nacional como en el Ministerio del Interior. Sin embargo, sigue siendo una tarea difícil estimar todo el presupuesto destinado a la FTC por la falta de información pública disponible, en especial sobre la cantidad de efectivos militares y policiales destinados a este fin. El presupuesto total estimado de la FTC, para el periodo que va de 2013 a 2020, fue de USD 128 millones, correspondiendo USD 93 millones a las FF. AA. y USD 35 millones a la Policía Nacional. El promedio del presupuesto de los tres últimos años fue de USD 25 millones, un monto significativo que ya supera a entidades públicas claves como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que para el 2022 tiene un presupuesto asignado de Gs. 64.000.000.000, unos USD 9.400.000.

En el informe de la misión de observación de la Codehupy se contabiliza que los grupos armados irregulares han cometido —desde su aparición— unos 135 ataques violentos, entre los que se incluyen 15 secuestros y 67 homicidios (38 civiles, 18 policías y 11 militares). La mayor parte de estos hechos ocurrió luego de la creación de la FTC, cuya presencia en la zona solo ha logrado exacerbar la violencia<sup>13</sup>.

Por otra parte, los ingresos que obtienen miembros de la FTC no solo provienen del presupuesto estatal, sino que existen múltiples denuncias sobre pagos que los mismos exigen a la población, aduciendo diversos motivos; también se dan versiones de que cobran a los propietarios de estancias y otros establecimientos para garantizarles seguridad. Varios pobladores y pobladoras mencionan ese tipo de prácticas.

Ellos salen para coimear, no para dar seguridad, hay que decir eso, la policía sale para coimear grande también [...]. En Arroyito, los militares se colocaron al lado de un sojal, y ellos hacen guardia ahí. Los privilegiados son de la FTC, para nosotros nada. Y si te descuidás te llevan a la cárcel, te imputan, esa es la mafia [...] es negocio para ellos<sup>14</sup>.

12 Rojas Villagra, *Investigación...*, 58.

13 Codehupy, *Misión de observación...*, 37.

14 Rojas Villagra, *Investigación...*, 67.

## DERECHOS DE LAS MUJERES

Con relación a la situación de las mujeres en la zona norte, en su misión de observación, la Codehupy observó que continúa arraigada la cultura tradicional que mantiene a niñas, adolescentes y mujeres discriminadas y en condiciones de desigualdad histórica. Son las primeras en abandonar la escuela para ayudar en el trabajo doméstico y de cuidado en la familia. No acceden a información sobre sexualidad y reproducción, lo que las induce a uniones tempranas, embarazos no deseados y maternidades a temprana edad. Sufren cotidianamente la violencia doméstica y de género causada por patrones culturales vigentes, que las mantienen silenciadas cuando son maltratadas y son pocas las que denuncian debido a la insuficiencia de servicios de atención<sup>15</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### SEGUIMIENTO DEL CASO DE LAS NIÑAS ASESINADAS

La causa en la que se investigan las actuaciones de la FTC en el asesinato de las niñas Lilian Mariana Villalba y María Carmen Villalba, el 2 de septiembre de 2020, se encuentra radicada en la Unidad Penal N.º 2 de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, a cargo de la agente fiscal Silvia Cabrera.

Con relación a los hechos acontecidos, existen actualmente tres causas penales:

1. Causa N.º 129/20 «Investigación penal s/ hecho punible contra la vida y otros», agente fiscal Silvia Cabrera, Unidad 2 Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos. Se investiga el asesinato de las niñas en el procedimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta, ocurrido el 2 de septiembre de 2020.
2. Causa original, en virtud de la cual se lleva adelante el procedimiento de la FTC a cargo del agente fiscal Federico Delfino, de la Unidad Antisecuestro.
3. Causa sobre violación de la patria potestad o violación del deber de cuidado u otros a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez, de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Exploración Infantil. Causa iniciada en contra de los padres de las niñas ejecutadas en el procedimiento del 2 de septiembre de 2020.

<sup>15</sup> Codehupy, *Misión de observación...*, 118-121.

Hasta el momento, no se ha avanzado con medidas eficaces para el esclarecimiento del hecho<sup>16</sup>.

## CASOS SIN AVANCES

### Carmen Elizabeth Villalba Oviedo

La adolescente de 15 años (edad actual) se encuentra desaparecida desde noviembre de 2020. De acuerdo con la información de primera mano recopilada por la misión de la Codehupy, Carmen Elizabeth Villalba Oviedo habría sido una de las personas heridas en el operativo del 2 de septiembre de 2020 en Yby Yaú. Si bien existe una causa penal abierta, no se han logrado avances en su búsqueda. La causa penal está identificada con el N.º 589/20 «Investigación fiscal» y se encuentra a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez, de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Infantil.

La gravedad de este hecho mereció que la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, se manifestara «profundamente preocupada por las recientes informaciones sobre la desaparición de la niña de 14 años, Carmen Elizabeth Oviedo Villalba, y la ausencia de progresos en la investigación del asesinato de dos niñas de 11 años, Lilian Villalba y María Carmen Villalba, en Paraguay»<sup>17</sup>.

### Otros incidentes reportados en la zona norte

Si bien la autoría del artículo no pudo cruzar con otras fuentes oficiales, fuentes oficiosas recogen información de otros casos de incidentes ocurridos en la zona militarizada.

1. En julio de 2021, tres personas pertenecientes a la FTC murieron en una explosión, en lo que fue señalado como un atentado de parte del EPP a un camión militar<sup>18</sup>.

16 Codehupy, *Misión de observación...* y «Adolescentes denuncian a Paraguay ante ONU por ejecución de menores por parte del Ejército», *Sputnik Mundo*, 11 de enero de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://mundo.sputniknews.com/20210111/adolescentes-denuncian-a-paraguay-ante-onu-por-ejecucion-de-menores-por-parte-del-ejercito-1094080159.html>

17 «Notas informativas de prensa sobre Paraguay», *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 5 de febrero de 2021, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26726&LangID=S>

18 «Ataque con explosivos a móvil de la FTC deja 3 muertos en el Norte», *Última Hora*, 30 de julio de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/ataque-explosivos-movil-la-ftc-deja-3-muertos-el-norte-n295352.html>

2. El secuestro y homicidio de un joven de 23 años, Jorge Ríos, en julio de 2021. Las fuerzas de seguridad atribuyeron la autoría a la Agrupación Campesina Armada - Ejército del Pueblo (ACA-EP)<sup>19</sup>.
3. La muerte, en enfrentamiento con la FTC, de dos personas que habrían estado vinculadas al grupo armado no estatal Ejército del Mariscal López (EML), en agosto de 2021<sup>20</sup>.
4. En octubre de 2021, los medios se hicieron eco de la muerte de una persona que habría sido producto de un error de la FTC, mientras se encontraba de cacería, según recoge la información testimonial otra persona sobreviviente. Según se reportó en un medio de comunicación, el Comando de Operaciones de Defensa Interna (CODI) señala que hubo un enfrentamiento, cuestión que habría sido desmentida por el sobreviviente<sup>21</sup>.

### Sin novedades de tres secuestrados

Hasta la fecha de cierre de este informe, siguen secuestrados por miembros de los grupos armados **Félix Urbieto**, **Edelio Morínigo** y **Oscar Denis**, sobre los que el Estado no ha podido dar respuestas satisfactorias a sus propias familias en cuanto a los avances en el proceso de investigación realizada por el Ministerio Público.

## CONCLUSIONES

Persiste la política de seguridad instaurada a partir de la promulgación de la Ley N.º 5036/2013, la que amplía las funciones de los militares, otorgándoles unas atribuciones que constitucionalmente corresponden a la Policía Nacional.

A pesar de contar con mayor inversión anualmente y multiplicar los recursos humanos para capturar a los miembros de los grupos armados no estatales, como el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), Ejército del Mariscal López (EML) y la Agrupación Campesina Armada (ACA), los resultados han sido nulos en este sentido; más bien continúan generando miedo, debido al permanente abuso de poder que sigue cometiendo la FTC contra las y los pobladores en los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay. A su

19 «Confirman que cuerpo hallado pertenece a Jorge Ríos», *Última Hora*, 3 de julio de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/confirman-que-cuerpo-hallado-pertenece-jorge-rios-n2949163.html>

20 «Cae abatido hijo de Alejandro Ramos en enfrentamientos de FTC con EML», *ABC Color*, 1 de agosto de 2021, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/01/cae-hijo-de-alejandro-ramos-en-enfrentamiento-de-ftc-con-eml/>

21 «La FTC reconoció que mataron a una "persona común", según sobreviviente», *Última Hora*, 5 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/la-ftc-reconocio-que-mataron-una-persona-comun-sobreviviente-n2964749.html>



vez, las nuevas restricciones sanitarias aumentaron el acoso militar contra la población civil.

Los abusos de poder, incluidos todo tipo de violencia, malos tratos, crueles y degradantes cometidos por la Fuerza de Tarea Conjunta, vienen aparejados de allanamientos, imputaciones, acusaciones y posteriores sanciones penales a numerosas personas, entre las que se encuentran campesinas y campesinos, líderes y lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos, con un Ministerio Público y sistema judicial que actúan con total desatención a las normas del debido proceso y el cúmulo probatorio necesario para sostener las altas condenas impuestas a muchas personas que fueron vinculadas con los hechos investigados.

Las prácticas de operadores de justicia parecieran no estar reflejando un esfuerzo real para llegar a la verdad, sino más bien hacerse eco de la tesis de criminalización sostenida por el Ministerio Público y la FTC hacia pobladores de los territorios referidos.

La militarización en forma masiva y sostenida como lo ha sido en Paraguay, con la presencia de las Fuerzas Armadas como mecanismo de seguridad, a más de generar incertidumbre, miedo, zozobra y graves violaciones de derechos humanos, ha implicado un elevado costo al Estado paraguayo; ello, en detrimento de la salud, educación, empleo y protección de indígenas, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y adolescentes.

También se registran vulneraciones de derechos allí donde se adoptaron lógicas propias de una «guerra», como la militarización de policías o despliegues policiales basados en la ocupación territorial. El recrudecimiento de la violencia general es el resultado, en parte, del uso de armamento más letal y sofisticado; ha sido también uno de los resultados más dañinos para la comunidad, unido a un patrón de mayor impunidad. Estos efectos negativos deben servir como advertencia para los gobiernos que, ignorándolos, deciden avanzar con medidas que profundizan los procesos de militarización.

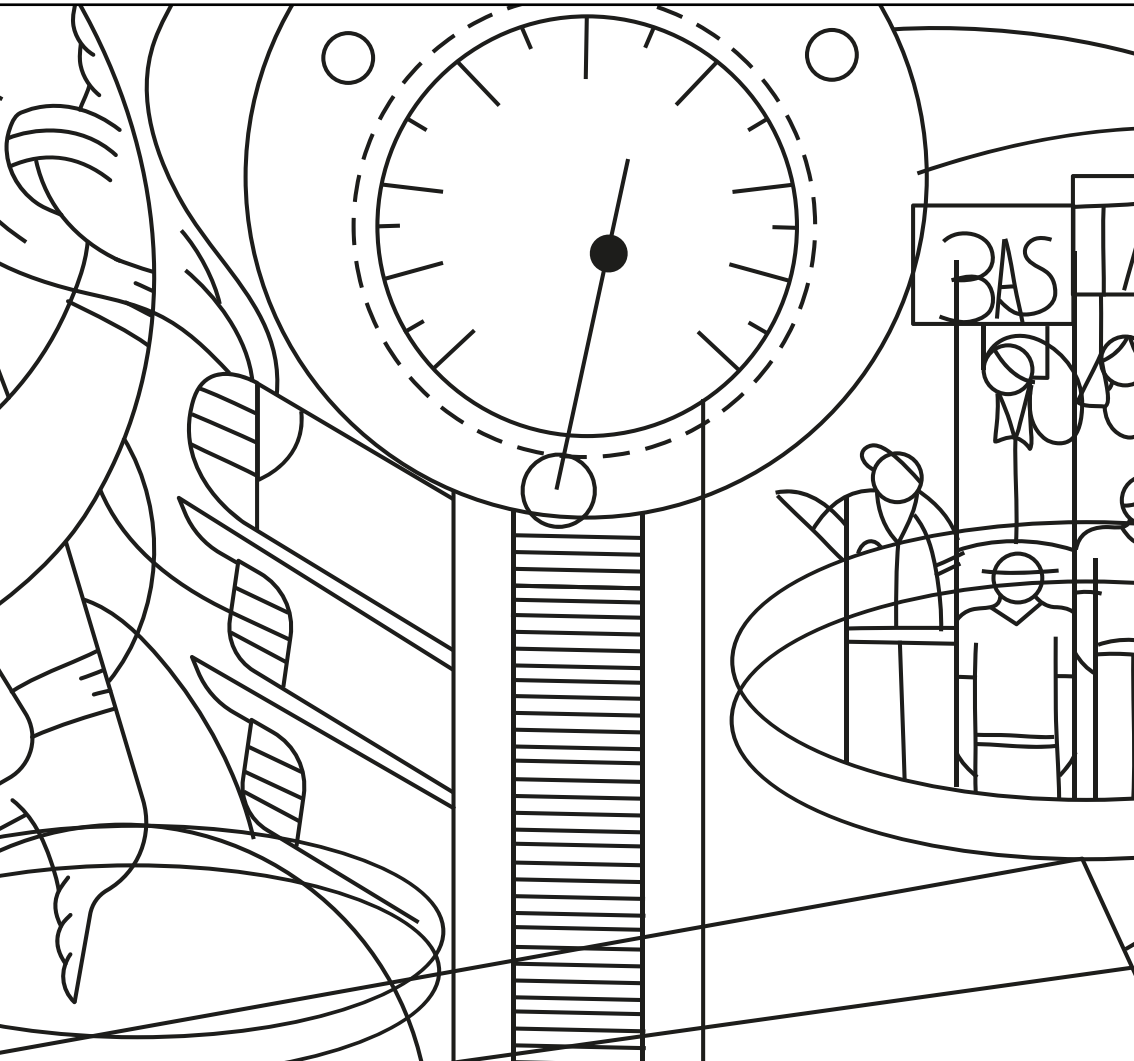
Para la mayoría de la población, la inseguridad ha aumentado en los últimos años, así como los negocios ilegales y las actividades extractivas; por tanto, la permanencia de la FTC no se justifica. Es necesario un cambio de estrategia del Estado en estos departamentos, redireccionando los recursos hacia el desarrollo social y económico de la población, invirtiendo en salud, educación, viviendas, tierras y reactivación productiva de la economía campesina, combatiendo la corrupción y el manejo arbitrario de los recursos públicos.

## RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N.º 5036/2013 que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 de «Defensa Nacional y Seguridad Interna».
- Dar cumplimiento efectivo a las recomendaciones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas.
- Realizar las investigaciones pertinentes, por parte de las autoridades competentes, de los atentados y hechos que han ocasionado la muerte de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, respetando el debido proceso y las garantías judiciales, a fin de que sean individualizados los verdaderos responsables y existan mayor certidumbre y veracidad respecto a los hechos que se registran en la zona norte.
- Garantizar el debido acceso a la justicia, en concordancia con el derecho nacional e internacional vigente en materia de derechos humanos.
- Avanzar en las investigaciones para el esclarecimiento de muertes, secuestros, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Redireccionar el presupuesto asignado a la Fuerza de Tarea Conjunta hacia la construcción y el mejoramiento de la infraestructura de instituciones educativas, sanitarias, caminos y otras acciones que propicien el desarrollo local.
- Desarrollar y fortalecer los programas sociales que contribuyan a la disminución de la pobreza y a la protección social de todas las personas a lo largo de su ciclo de vida.

CAPÍTULO 4

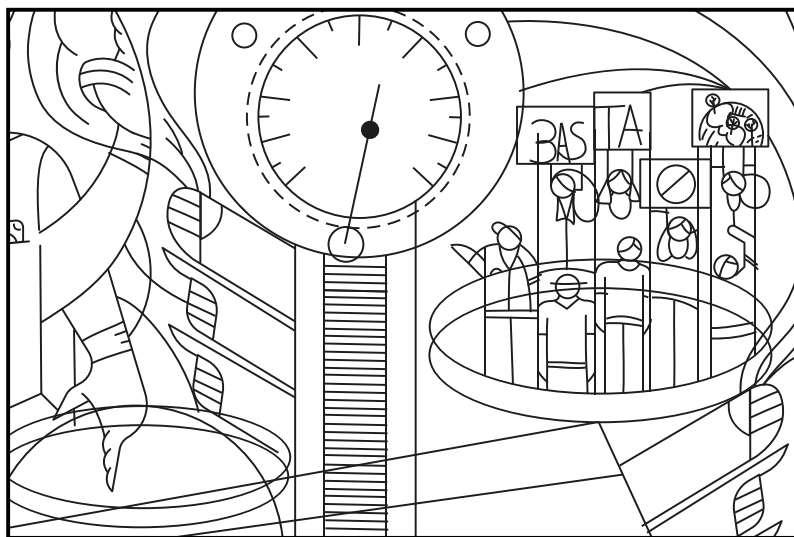
# DERECHOS POLÍTICOS





PARTICIPACIÓN POLÍTICA

# ASÍ NO: ELECCIONES CON ESCASO CONTROL Y FALTA DE MEJORAS LEGALES



La persistencia y ampliación de irregularidades el día de la votación, y un contexto previo que estuvo absolutamente carente de introducción de mejoras en la legislación electoral, no propiciaron un escenario favorable para el ejercicio del voto ciudadano en los comicios municipales llevados a cabo el 10 de octubre de 2021. Este desmejorado escenario electoral precisa de urgentes correcciones en materia institucional y legal, a fin de evitar que en los comicios de 2023 se repita o empeore el escenario.

**Palabras claves:** *participación política, elecciones, Tribunal Superior de Justicia Electoral, financiamiento político, legislación electoral.*

**Enrique Gauto Bozzano**

DECIDAMOS. CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

Este artículo tiene como marco principal los artículos 117 a 126 de la Constitución Nacional, que comprenden disposiciones, modalidades y espacios para el ejercicio del derecho a la participación política. Un aspecto clave analizado este año guarda relación con la realización de las elecciones municipales, que tuvieron lugar el 10 de octubre de 2021 en los 261 municipios del país para las elecciones de intendentes(as) y miembros de juntas municipales.

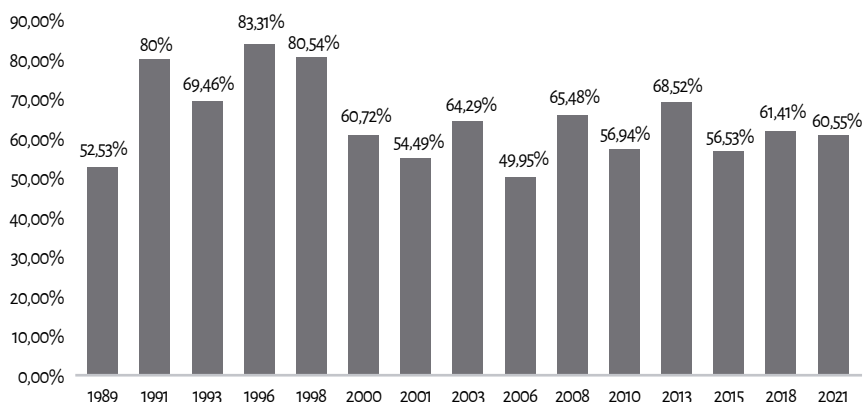
## SITUACIÓN DEL DERECHO

### ELECCIONES DESMEJORADAS POR EL POCO CONTROL Y LA AUSENCIA DE MEJORAS A LA LEY ELECTORAL

#### Participación electoral, con aumento respecto a municipales anteriores

En las elecciones municipales de octubre de 2021, la participación electoral —referida al porcentaje de ciudadanos(as) empadronados(as) que votaron en proporción al total del padrón— fue del 60,55% (gráfico 1). Esto implica una mejora respecto a los cuatro comicios municipales anteriores, y casi alcanza el mismo porcentaje registrado en las generales de 2018.

**Gráfico 1. Participación electoral en todas las elecciones posdictadura (en %)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la antigua Junta Electoral Central (el actual Tribunal Superior de Justicia Electoral) y prensa<sup>1</sup>.

1 Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). El dato de 1991 se basa en una publicación del diario *Última Hora* (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). Los datos de todas las demás elecciones (excepto de 2021) fueron tomados del sitio oficial del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py), y de [datosabiertos.tsje.gov.py](http://datosabiertos.tsje.gov.py), también correspondiente al TSJE. El dato de 2021 corresponde a declaraciones de Luis Alberto Mauro, uno de los voceros del TSJE. «Más del 60% de participación...» [Tweet], ABC TV Paraguay [@ABCTVpy], 11 de octubre de 2021, <https://twitter.com/ABCTVpy/status/1447566906320429062>

Más allá de este incremento, se sigue manteniendo la tendencia de una votación mayoritaria en las elecciones generales, desde 1998 en adelante.

### Padrón electoral

De 4.644.536 ciudadanas y ciudadanos que estuvieron habilitados para votar (tabla 1), entre estas personas, el 18,62% correspondió a la franja de 18 a 24 años de edad, la cual constituye la franja etaria con mayor cantidad de electores(as).

**Tabla 1. Padrón electoral de las últimas tres elecciones generales y tres últimas municipales**

ELECCIONES	PADRÓN (CANTIDAD DE CIUDADANOS[AS])
Generales 2008	2.861.940
Municipales 2010	3.031.143
Generales 2013	3.516.273
Municipales 2015	3.947.574
Generales 2018	4.241.507
Municipales 2021	4.644.536

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La segunda franja más numerosa fue la de 25 a 29 años, en la cual se encontró el 12,76% de las y los empadronados. Así, se mantiene la tendencia de que las dos franjas de edad situadas en el rango de juventud (18 a 29 años) son las de mayor cantidad de electores(as): de los 1.458.522 ciudadanos(as) electores(as) de esta franja, el 50,6% son varones y el 49,4% son mujeres. Esta situación de crecimiento considerable de la franja joven en el padrón se empezó a dar a partir de la puesta en vigencia de la Ley N.º 4559/2012 «Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente» (RCP) de personas que alcanzan la mayoría de edad, vigente desde el año 2012.

### La jornada electoral: irregularidades que persisten y se amplían

Quizá la mayor novedad en materia de procedimientos electorales en estos comicios tenga que ver con la reintroducción —14 años después— de la tecnología en el proceso de votación y escrutinio. La última vez que hubo sistema de voto y escrutinio electrónicos en el país en comicios no internos fue en las elecciones municipales del año 2006.

Algunos(as) referentes y entidades especializadas en tecnología aplicada al plano electoral ya habían manifestado una primera preocupación en el momento de la licitación en cuanto a la adjudicación de la provisión del sistema (solo para uso, es decir, no fue compra) para la implementación de la tecnología. Señalaron que la empresa adjudicada tuvo denuncias de irregularidades varias en algunos países donde había proveído el mismo sistema. Así también, objetaron el hecho de que, en el proceso de auditoría al sistema informático a ser aplicado al voto y escrutinio electrónicos, solamente se dio participación a las agrupaciones políticas y no a entidades de la sociedad y de la Academia especializadas en la temática<sup>2</sup>.

El 4,2% de las máquinas de votación distribuidas a nivel país debieron ser reemplazadas por *máquinas de contingencia*, en vista de fallas que presentaron las mismas el día de la votación (497 con fallas, de 11.913 máquinas distribuidas)<sup>3</sup>.

Preocupa bastante que en la jornada electoral se hayan presentado nuevamente diversas irregularidades que ya se vienen dando en comicios del periodo posdictadura. Una de ellas, consistente en que una persona acompaña a otra al cuarto oscuro sin que ella tenga algún impedimento físico para votar (única excepción permitida por ley), en esta ocasión se dio supuestamente a fin de «explicar» cómo se hacía para votar en la máquina. Todo esto, ante la no objeción de los miembros de mesa para impedir esta práctica; y, además, debe también tenerse presente que los locales de votación disponían de una máquina para ensayar.

Igualmente, cabe recordar que la implementación de la máquina de votación fue en el 100% de las mesas receptoras de votos. En abril de 2018, la votación fue 100% realizada con papeletas. No hubo gradualidad: se pasó de nada a todo. En términos pedagógicos e informativos dirigidos a la ciudadanía para aprender cómo votar con la máquina, fue un error que la ley promulgada en 2019 —que reintrodujo la tecnología al ámbito electoral— no contemplara un crecimiento gradual de la cantidad de mesas con máquinas de votación: empezar con un porcentaje pequeño de mesas e ir aumentando de a poco, elección tras elección. Además, a la introducción del voto electrónico tam-

---

2 Eduardo Carrillo, especialista informático y miembro de la organización no gubernamental Tedic, en julio de 2021 expresó: «MSA como empresa que es propietaria de este *software*, nunca ha puesto realmente a disposición en su totalidad el código fuente para que sea auditado por comunidades independientes. [...] Sociedad civil y Academia como cuerpos independientes fueron excluidos de ese proceso [de auditoría], nunca tuvimos mucho entendimiento del porqué, porque nosotros queríamos traer nuestros técnicos, queríamos traer desde la Academia donde hay gente muy especializada que podía entrar a aportar al proceso. [...] Y no se dio la posibilidad de que otras entidades fuera de los partidos políticos entraran [a participar del proceso de auditoría]». Además, de acuerdo con informaciones que recibieron en Tedic, Carrillo afirmó que el mecanismo utilizado por la empresa para permitir la auditoría del sistema informático por parte de los partidos políticos no fue adecuado para hacer una auditoría integral. La seguridad de las máquinas de votación, ABC TV, 4 de julio de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/tv/ent detalles/2021/07/04/la-seguridad-de-las-maquinas-de-votacion/>

3 Este dato se encuentra consignado en el Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay. En dicho informe se indica que este dato fue proporcionado por el TSJE a la Misión.



bién se sumó el voto preferente, es decir, dos aspectos que agregan complejidad al proceso electoral. Ante esto, el desafío pedagógico es aún mayor. Si bien no existen datos que puedan demostrarlo fehacientemente, pudo haberse dado un incremento de este tipo de irregularidad —electores(as) ingresando acompañados(as) al cuarto oscuro—, en vista del corto tiempo para informar y capacitar a la ciudadanía sobre el modo de votar con estas máquinas<sup>4</sup>.

Una irregularidad que probablemente sea nueva, o que en esta ocasión haya tenido mayor difusión, fue la aparición de credenciales falsas tituladas «Ase-sor electoral» y que llevaban el logo del TSJE. Referentes del TSJE informaron que dieron parte de estas irregularidades al Ministerio Público.

Justamente, hablando del Ministerio Público, es clave evaluar de qué manera se puede reforzar el control acerca de las varias irregularidades que se repiten y amplían con el paso del tiempo. El mecanismo para la identificación inmediata y aplicación también inmediata de primeras sanciones por faltas y delitos electorales es claramente un aspecto que debe analizarse, mejorarse y fortalecerse. Y, por supuesto, las diversas entidades abocadas al proceso electoral y, en particular, los partidos políticos, deben contribuir a la educación cívica de sus propios afiliados(as), tal como lo indica la propia Constitución Nacional<sup>5</sup>.

## Dispersión y falta de mejoras legales

La otra cara de la moneda de este desmejorado proceso electoral 2021 fue la ausencia de mejoras a la legislación electoral. En el 2018 hubo un debate parlamentario bastante presente, en el cual se constituyó y sesionó en varias ocasiones la denominada Comisión Especial para el estudio de la Reforma Electoral de la Cámara de Senadores<sup>6</sup>. Dicha instancia elaboró un informe final con propuestas en varios ámbitos, orientadas en su mayoría a mejorar la normativa electoral, pero las mismas hasta ahora siguen sin ser tratadas en sesiones plenarias de cada una de las Cámaras<sup>7</sup>.

Desde entonces, además de la aprobación del voto y escrutinio electrónicos, así como de algunas modificaciones a la normativa sobre financiamiento

4 Con relación al voto y escrutinio electrónicos, se recomienda leer el reporte del monitoreo realizado el día de las elecciones por Tedic. «¿Qué estuvimos haciendo en las #EleccionesMunicipales2021?», *Tedic*, 14 de octubre de 2021, <https://www.tedic.org/que-estuvimos-haciendo-en-las-eleccionesmunicipales2021/>

5 Para mayores detalles acerca de irregularidades ocurridas en la jornada electoral, se recomienda leer el reporte de la observación electoral realizada por la organización Alma Cívica, <https://www.almacivica.org/mision-de-observacion-electoral>

6 Documentos e informes varios de esta Comisión, que actualmente se halla inactiva, se encuentran disponibles en el Sistema de Información Legislativa, <http://silpy.congreso.gov.py/comision/100930>

7 Sobre las propuestas de mejoras a la legislación, se sugiere leer las conclusiones y recomendaciones, situadas al final de este artículo.

político, muy pocos proyectos de ley en materia electoral aparecieron en el escenario parlamentario.

- **Proyecto de multa para no votantes.** El proyecto propone la aplicación de multas por no ir a votar. Además, establece que, mientras no se abone la multa, los(as) ciudadanos(as) afectados no podrán realizar diversos trámites ante diferentes entidades públicas y tampoco podrán acceder a determinados programas sociales. Este proyecto fue presentado por el entonces senador Enrique Riera, en julio de este año. Fue aprobado con algunas modificaciones por una mayoría del Senado en agosto, también de este año<sup>8</sup>. Según la propuesta, mientras las y los ciudadanos no paguen la multa, no podrán realizar o acceder a los siguientes trámites:
  - Pasaporte.
  - Certificado de antecedentes policiales (documento muy solicitado en el marco de requisitos para acceder a empleos).
  - Trámites ante la SET, Dirección General de Registros Públicos, Dirección de Registro Automotor y Dirección Nacional de Catastro.
  - Trámites administrativos ante municipalidades y gobernaciones.

En cuanto a los programas sociales a los que no se podrán acceder, con este proyecto de ley aquellos(as) ciudadanos(as) que ya forman parte de Tekoporã no recibirán las transferencias monetarias mientras no paguen la multa. Asimismo, quienes aún no forman parte, pero son seleccionados para ingresar a tales programas, no serán incorporados en tanto no abonen la multa establecida.

Este proyecto de ley, que implica una modificación del artículo 332 del Código Electoral, fue objetado desde algunos sectores de la sociedad civil, en vista de que el impedimento de realizar trámites y acceder a programas implica una quita de derechos y una especie de sentencia de muerte civil a las y los ciudadanos<sup>9</sup>. Al cierre del período que abarca este informe, el proyecto de ley en cuestión se encontraba en el ámbito de la Cámara de Diputados, ya con dictamen emitido por varias comisiones<sup>10</sup>.

- **Proyecto para impedir candidaturas de personas con antecedentes de violencia contra la mujer e intrafamiliar.** Presentado por la diputada Roya Torres, este proyecto propone impedir que personas con antecedentes

8 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123824>

9 «Senado habilita castigos y quita derechos por no ir a votar», Comunicado conjunto de Decidamos y Semillas para la Democracia, emitido en fecha 23 de agosto de 2021, <https://www.decidamos.org.py/2021/noticia/senado-habilita-castigos-y-quita-derechos-por-no-ir-a-votar/>

10 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123824>

vinculados a causas de violencia contra la mujer e intrafamiliar accedan a cargos electivos. Fue presentado en julio de 2021 y aún no cuenta con dictámenes de las comisiones a las que fue girado para su estudio<sup>11</sup>.

- **Proyecto de ley sobre violencia política contra las mujeres.** Fue aprobado en general por el Senado, estando pendiente su tratamiento en particular<sup>12</sup>.

La normativa electoral paraguaya está muy dispersa. Y ello es reflejo de su desordenado tratamiento en el Poder Legislativo, desde la misma puesta en vigencia del texto original del Código Electoral en el año 1996. Dispersión y falta de numerosas mejoras legales siguen caracterizando a la normativa electoral.

## FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Pasó una elección más, y la normativa de financiamiento sigue adoleciendo de diversas falencias. Algunas mejoras legales hechas en 2020 no son ni serán suficientes. Un aspecto que sigue sin incluirse en dicha normativa es el establecimiento de topes a los gastos de campañas para elecciones municipales.

El establecimiento del tope en cuestión es clave para, por un lado, disminuir la desigualdad entre partidos grandes y pequeños en cuanto a inversión de dinero en las campañas; y, por el otro, a fin de impedir o al menos disminuir la entrada de dinero sucio al proceso electoral.

## AFILIACIONES SIN CONSENTIMIENTO

En el periodo que abarca este informe hubo reclamos de muchos ciudadanos(as) de que aparecían como afiliados a la ANR sin su consentimiento, es decir, sin firmar documento alguno solicitando su afiliación a dicho partido. A modo de lograr su exclusión del padrón de dicho partido, varios ciudadanos y ciudadanas presentaron recursos de *habeas data* ante el Poder Judicial. Vale destacar uno de estos casos, en el cual una ciudadana tuvo una resolución favorable de un Juzgado en lo Penal, el cual ordenó a la ANR que la excluya de su padrón<sup>13</sup>.

11 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123842>

12 Para más información acerca de este proyecto de ley, se recomienda leer el artículo sobre participación política de las mujeres de este informe.

13 «Juez ordena a la ANR que elimine afiliación irregular de una ciudadana», *ABC Color*, 24 de abril de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/24/justicia-ordena-a-la-anr-que-elimine-afiliacion-irregular-de-una-ciudadana/>

Por otro lado, en julio de 2021, a través de las redes sociales, muchos ciudadanos y ciudadanas expresaron que se encontraron con la sorpresa de que aparecían como afiliados a la Asociación Nacional Republicana (ANR), incluso ciudadanos(as) claramente pertenecientes a otros partidos. Mediante su cuenta de Twitter, el diputado Pedro Alliana, en su carácter de presidente de la ANR, expresó que la página *web* de la ANR, la cual está vinculada al padrón de afiliados(as), había sido hackeada<sup>14</sup>. Esto fue puesto en duda por la ciudadanía también a través de redes sociales, así como por algunos(as) profesionales informáticos.

Algunas personas y organizaciones políticas impulsaron acciones destinadas a lograr la exclusión de sus nombres del padrón de la ANR<sup>15</sup>. Si bien pocos días después muchas de las personas que aparecían afiliadas dejaron de estarlo en el padrón de dicho partido, este hecho reimpulsó el debate acerca de la práctica de ciertos partidos de afiliar a ciudadanos(as) sin su consentimiento, lo que en la práctica implica una falsificación de documentos. Volviendo al caso presentado aquí, es importante consignar que el Ministerio Público debía haber intervenido en el caso, pero no lo hizo.

Esta situación invita a pensar en simplificar los procedimientos para la exclusión de ciudadanos(as) de los padrones partidarios, dado que los procedimientos administrativos y legales son muy engorrosos y además requieren una inversión de tiempo y recursos por parte de las personas afectadas.

## VIOLENCIA POLÍTICA EN AUMENTO

Una lamentable práctica que se viene presentando, elección tras elección, es la violencia política contra mujeres que se candidatan a cargos electivos. Estas elecciones municipales 2021 no fueron la excepción<sup>16</sup>.

Y en estos comicios, además, se presentaron varios hechos de violencia física contra personas candidatas. En su informe preliminar sobre la observación hecha a las municipales, la Misión de Observación de la OEA (MOE)<sup>17</sup> expresó lo siguiente:

La MOE/OEA observó que se registraron varios incidentes de violencia contra actores involucrados en el proceso electoral antes de las elecciones. Diferentes partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron su preocupación

14 «La página oficial del Partido ha sido vulnerada...» [Tweet], Pedro Alliana [@AllianaPedro], 29 de julio de 2021, <https://mobile.twitter.com/AllianaPedro/status/1420927242238971912>

15 Algunas presentaron recursos de *habeas data* y otras solicitudes de desafiliación. Sobre el procedimiento para ser excluido de un padrón partidario mediante una afiliación sin consentimiento, es importante indicar que el más adecuado es el *habeas data*, en vista de que una solicitud de desafiliación presentada al partido implica formalmente un reconocimiento de la validez de la afiliación.

16 *Ibidem* 12.

17 MOE, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay*, 4, <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-MOE-Paraguay-2021.pdf>

por esta situación e indicaron que en algunas regiones la violencia electoral se había incrementado notablemente con respecto a elecciones pasadas.

La Misión tuvo conocimiento del asesinato de cuatro candidatos a concejal, así como de amenazas y atentados contra candidatos a intendentes o intendentes salientes y sus familiares.

Estas situaciones de violencia política —tanto la sufrida por mujeres como las de violencia física— requieren también un abordaje conjunto entre las instancias públicas y las organizaciones políticas.

## CONCLUSIONES

Así como la pandemia puso aún más en evidencia la precariedad del sistema público de salud, las elecciones municipales hicieron lo mismo con el sistema electoral. Las múltiples irregularidades el día de las elecciones y la persistencia de una normativa electoral desordenada y carente de urgentes mejoras, están principalmente atravesadas por debilidades institucionales de entidades públicas vinculadas al ámbito electoral y por el accionar negativo de varios partidos políticos. Esto último se ve reflejado, por un lado, en la ausencia de acciones de formación cívica a favor de los agentes electorales (miembros de mesa, apoderados[as], veedores[as]) y la ciudadanía; y, por el otro, en la desprolijidad y falta de interés en el estudio de una reforma integral de la legislación electoral.

En el plano institucional, es vital que las entidades con responsabilidades directas e indirectas en lo electoral (TSJE, Ministerio Público, etc.) tengan un mayor liderazgo en acciones preventivas y sancionatorias de las repetidas y amplificadas irregularidades electorales; algunas de ellas incluso implican una violación de las garantías de ejercer el sufragio en forma libre, informada y garantizando el secreto del voto.

En lo que respecta al plano legal, urge principalmente que las agrupaciones políticas con representación parlamentaria prioricen un tratamiento serio de las propuestas de mejoras de la normativa electoral. Hay cuestiones urgentes y reclamadas desde hace muchos años por varios sectores de la sociedad y por organismos internacionales: gratuidad del transporte público el día de las elecciones, despartidización en la integración de las mesas de votación, mayor control a los gastos de campañas, reglamentación de las misiones nacionales de observación electoral (este último punto forma parte de las recomendaciones contenidas en el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA), habilitación del derecho al voto para las personas privadas de libertad sin condena, son solo algunas de las varias mejoras que necesita con urgencia la legislación electoral. Finalmente, en la

idea de que estas mejoras ya se implementen en el proceso electoral de los comicios generales y departamentales de 2023 —proceso que se inicia ya en los primeros meses de 2022—, el Poder Legislativo debería colocar el tratamiento de la reforma electoral en su agenda prioritaria e inmediata.

## RECOMENDACIONES

### *Recomendaciones relativas al ámbito institucional-administrativo*

- Realizar una profunda evaluación de la experiencia de utilización del voto y escrutinio electrónicos en las elecciones municipales de 2021, e implementar todas las correcciones correspondientes para el proceso electoral 2023 —que ya está a la vuelta de la esquina—, en caso de que la normativa electoral siga previendo para dichos comicios este sistema apoyado en la tecnología. Esto debe ser realizado por el TSJE, en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic) y referentes de la sociedad civil en la temática.
- Tomar medidas urgentes respecto al voto y escrutinio electrónicos principalmente, establecer que la atribución de auditar todo el sistema y los equipos la tenga el TSJE y no solo la empresa proveedora del servicio. Además, el TSJE debe habilitar que la auditoría la realicen las agrupaciones políticas y referentes claves de la sociedad civil sobre el tema.
- Establecer un reglamento para la realización de misiones de observación nacional por parte de ciudadanos(as) y entidades de la sociedad civil. Esto debe estar a cargo del TSJE y tiene que ser elaborado a través de consultas con organizaciones de la sociedad civil. La existencia de un reglamento al respecto contribuirá a impedir decisiones discrecionales por parte del TSJE sobre la autorización o no para la realización de misiones.
- Implementar de forma adecuada las disposiciones de la legislación sobre financiamiento político. De esta manera, se podrá avanzar en el control de ingresos de los partidos, algunos de los cuales podrían ser provenientes de actividades ilegales (dinero sucio); y también prestar la máxima cooperación posible a las organizaciones políticas para apoyarlas, a fin de que se ajusten al conjunto de disposiciones sobre financiamiento político.
- Establecer mecanismos realmente efectivos —y coordinados entre el Ministerio Público, el TSJE y la Policía Nacional— para controlar y sancionar las irregularidades que se presenten en las jornadas de votación. Y tanto el TSJE como los partidos deben reforzar la educación cívica a ciudadanos (TSJE) y afiliados (partidos), como forma de prevenir la ocurrencia de estos hechos.

### **Recomendaciones relativas al ámbito legal**

- Aprobar la gratuidad del transporte público los días de elecciones. Asimismo, el Poder Legislativo debe eliminar la prohibición del ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, prohibición que se encuentra en el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. Y, de modo a reforzar la práctica ya instalada del voto accesible para personas con discapacidad, también se debe eliminar el inciso b) del mismo artículo, que prohíbe el voto de personas con discapacidad auditiva. El tratamiento y la aprobación de ambos puntos los debe hacer en la brevedad posible y, posteriormente, el Poder Ejecutivo debe promulgar estas disposiciones, de manera que ya puedan entrar en vigencia para las elecciones generales del 2023<sup>18</sup>.
- Incorporar a la normativa sobre financiamiento político el establecimiento de topes de gastos de campañas para elecciones municipales, visto que, actualmente, estos solamente están contemplados para elecciones generales y departamentales.
- Retomar el tratamiento de la reforma de la normativa electoral en un corto plazo, con el seguimiento del TSJE, de modo que los cambios que se realicen ya puedan aplicarse al proceso electoral 2023, cuyo cronograma ya se iniciará en los primeros meses de 2022. Este tratamiento debe contemplar, al menos, estos dos documentos como insumos:
  - El proyecto de ley «que modifica la Ley N.º 635/1995 que reglamenta la Justicia Electoral, y de la Ley N.º 834/1996 que establece el Código Electoral Paraguayo», elaborado por una Comisión Técnica conformada por el TSJE, y presentado en 2014.
  - El Informe final de la Comisión Especial del Senado para la Reforma Electoral, producido en el año 2018.

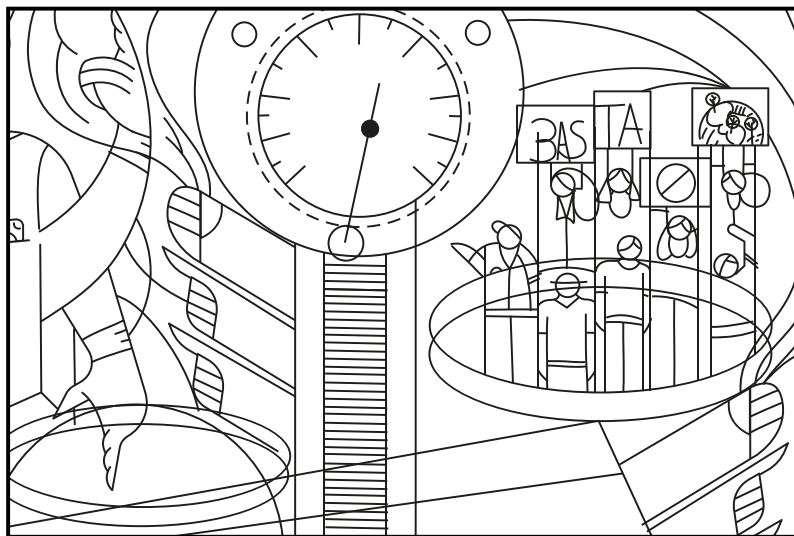
18 Ambas propuestas se encuentran contempladas en informes de la Comisión Especial para el Estudio de la Reforma Electoral. «Ficha Técnica de la Comisión», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/comision/100930>. En cuanto a la eliminación del inciso d) del artículo 91 del Código, esta propuesta está en línea con una recomendación realizada al Estado paraguayo por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2019. En tal sentido, el Comité expresó en los párrafos 38 y 39 del documento de observaciones al Estado paraguayo: «38. Si bien el Comité toma nota de la existencia de un proyecto de ley para eliminar la restricción en el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas contenidas en el artículo 91 del Código Electoral, le preocupa el retraso en la aprobación de este (art. 25). 39. El Comité recomienda al Estado parte finalizar el proceso de modificación del artículo 91 del Código Electoral para garantizar así el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas». Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay, 20 de agosto de 2019, <https://cutt.ly/rTb4BP6>





PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

# MUJERES Y PODER. LENTO AVANCE HACIA LA IGUALDAD



En 2021 se conmemoran 120 años de la considerada primera expresión de la voz pública de las mujeres con el telegrama de las concepcioneras y 60 años del derecho al voto de las mujeres, reconocido por la Ley N.º 704/1961. Tantas décadas después y ya en el marco de un proceso democrático, los avances son lentos y, a pesar de que la cultura política se va transformando, las mujeres continúan enfrentando barreras para el acceso igualitario a los espacios de toma de decisión, por lo que el debate sobre la necesidad imperiosa de una ley de paridad y de la promoción de políticas públicas por la igualdad siguen más vigentes que nunca.

**Palabras claves:** *representación, paridad, violencia política, democracia, financiamiento político.*

**Marcella Zub Centeno**

KUÑA RÓGA Y CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

En este artículo se presenta información sobre la participación política de las mujeres en este ciclo electoral desde las precandidaturas hasta los resultados, las principales barreras u obstáculos encontrados en este proceso y las medidas adoptadas por el Estado. Igualmente, se recogen las recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) y las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por último, se presentan casos, principalmente de violencia política contra las mujeres por razones de género y las actuaciones institucionales al respecto. Al final, se formulan recomendaciones concretas para garantizar el ejercicio y goce de los derechos políticos de las mujeres.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### **PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021**

El 10 de octubre de 2021 se celebraron las 7mas. Elecciones Municipales, donde se eligieron 261 cargos para la intendencia y 2.781 integrantes titulares y la misma cantidad de suplencias, para las juntas municipales. Conforme la Justicia Electoral, en estas elecciones participaron 28 partidos políticos, 113 movimientos, 4 concertaciones y 118 alianzas electorales<sup>1</sup>. Por primera vez se aplicó el desbloqueo de listas con voto preferente, con máquinas de votación y además nuevas normativas en torno al financiamiento político, tanto en las elecciones internas partidarias como en las generales.

El padrón electoral de las Elecciones Municipales 2021 quedó conformado por 4.644.536 electores y electoras (50,9% hombres y 49,1% mujeres). Algunos departamentos —como Central— y Asunción tienen un porcentaje mayor de mujeres (50,31% y 53,01%, respectivamente), y en otros —como Canindeyú— las mujeres empadronadas llegan al 45,10%, el porcentaje más bajo de todos. Estas brechas posiblemente estén vinculadas a la migración interna, del interior del país a la capital y también a los más limitados procesos de inscripción en el padrón en las zonas rurales. El padrón 2021 se incrementó en 441 mil personas desde el último de 2018 y casi de un millón de personas con relación al de las anteriores elecciones municipales en 2015<sup>2</sup>.

El ciclo se inició con las elecciones internas simultáneas de todos los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones, celebradas el 20 de junio de 2021. De estas elecciones, resultaron las candidaturas oficiales de las diferentes agrupaciones políticas para las elecciones de octubre.

1 Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Elecciones Municipales 10 de octubre de 2021, Dossier Informativo*, <https://tsje.gov.py/elecciones-municipales-10-de-octubre-2021---dossier-informativo.html>

2 Tribunal Superior de Justicia Electoral, *Electores Habilitados para votar por Año Electoral. Crecimiento Período 1996-2021*, <https://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/Padron-2021.pdf>

**Tabla 1. Cantidad y porcentaje de precandidaturas y candidaturas a intendencia y concejalía (todos los partidos y distritos), según sexo**

ELECCIONES MUNICIPALES 2021						
CARGO	PRECANDIDATURAS			CANDIDATURAS		
	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
Intendencia	208 (14,1%)	1.261 (85,8%)	1.469 (100%)	106 (12,8%)	717 (87,3%)	823 (100%)
Concejalía Titulares	8.539 (32,9%)	17.470 (67,2%)	26.009 (100%)	4.888 (31,5%)	10.614 (68,5%)	15.502 (100%)
Concejalía Suplentes	10.537 (40,7%)	15.384 (59,3%)	25.921 (100%)	6.242 (40,3%)	9.228 (59,7%)	15.470 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Justicia Electoral<sup>3</sup>.

Como se observa en la tabla 1, el porcentaje de mujeres precandidatas a la intendencia fue bajo, con apenas 14,1%, pero aproximadamente la mitad pasó la interna y se oficializaron 106 candidaturas. Esta baja participación en cargos unipersonales muestra las inmensas barreras de acceso que tienen las mujeres, la falta de apoyo de las estructuras partidarias y, muchas veces, de los caudillos o liderazgos locales y de recursos económicos para financiar una candidatura personal. Por otra parte, el porcentaje de precandidaturas y candidaturas para las juntas municipales se mantuvo por arriba del 30%, lo que coincide —en general— con las cuotas establecidas por los partidos respecto a la participación mínima de mujeres en las listas<sup>4</sup>, siendo un tope más que un piso para las mujeres<sup>5</sup>.

3 Se agradece la colaboración de Cynthia Figueredo, directora de la Unidad de Políticas de Género, y de Carmen Echaury, Oficial de Programas de Participación y Representación Política de IDEA Internacional, en la obtención de los datos, el cruzamiento y la validación de los mismos con la autora.

4 El Código Electoral —Ley N.º 834/1996, en el inc. 1, artículo 32— establece un porcentaje mínimo de mujeres del 20%. Sin embargo, partidos tradicionales como la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tienen cuotas del 33% y otros —como, por ejemplo, Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), Partido Participación Ciudadana (PPC), Partido Popular Tekojoja (PPT), Partido País Solidario (PPS)— tienen cuota del 50% o paridad.

5 Un monitoreo realizado por Kuña Róga —en el marco del proyecto «Sumamos Mujeres»—, durante las internas partidarias en los departamentos de Guairá, Caazapá, Ñeembucú, Misiones e Itapúa, encontró que el 60% de las listas de la ANR tenían 33% de mujeres (salvo en el departamento de Itapúa, donde apenas alcanzó el 44%), no así en Guairá, donde el 91% de las listas cumplían este mandato. En el caso del PLRA, el 85% de las listas cumplieron la cuota interna del 33% de mujeres, con porcentaje mayor en Misiones (88%) y menor en Ñeembucú (75%). En las listas del Frente Guasu, solo 3 de las 33 listas presentadas tenían 50% de mujeres, conforme sus estatutos internos. Información disponible en la serie de artículos «¿Dónde están las mujeres?», *Sumamos Mujeres*, junio de 2021, <https://sumamosmujeres.blogspot.com/>. Este incumplimiento de las cuotas internas implica que los movimientos se remiten al Código Electoral con una cuota menor (20%), que hay nulo control de la normativa por parte de los tribunales electorales partidarios internos y, en definitiva, ausencia de voluntad política y de sanciones ante su incumplimiento.

Como nota distintiva de estas elecciones es que en los cinco departamentos del sur —Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Guairá y Caazapá— donde se llevó adelante un monitoreo de las internas se encontraron 78 listas paritarias, lo que da cuenta del nivel de disputa que están dando las mujeres a nivel interno<sup>6</sup>. Para las elecciones municipales de octubre, otro monitoreo independiente recabó que, de las 1.377 listas que competían para conformar las 261 juntas municipales, 223 (16,1%) tenían 50% o más de mujeres en 133 diferentes distritos. Es decir, la mitad de los distritos del país presentaba opciones de listas con una proporción paritaria de mujeres, incluyendo la capital<sup>7</sup>.

**Tabla 2. Resultados en números absolutos y porcentajes, según cargo y sexo**

ELECCIONES MUNICIPALES 2021			
CARGO	SEXO		TOTAL
	FEMENINO	MASCULINO	
Intendencia	31 (11,8%)	230 (88,2%)	261 (100%)
Junta Municipal (titulares)	628 (22,7%)	2.144 (77,3%)	2.772* (100%)
Junta Municipal (suplentes)	871 (31,4%)	1.901 (68,6%)	2.772 (100%)
Total general	1.530 (26,3%)	4.275 (73,7%)	5.805 (100%)

\* Falta contabilizar la Junta Municipal del distrito de Yby Pytã, departamento de Canindeyú.

Fuente: Unidad de Género, Justicia Electoral.

De la tabla 2 se desprende que, en el cargo de intendencia, solo el 11,8% son mujeres. De las 31 intendentas electas, 12 fueron reelectas. En los otros casos, los municipios tendrán por primera vez una mujer a cargo del Ejecutivo municipal. Resulta interesante, para un estudio de caso, el distrito de José Leandro Oviedo en el departamento de Itapúa. El mismo, bajo el liderazgo de la intendenta Del Pilar Vázquez, implementó en 2013 una ordenanza de paridad en todas las organizaciones sociales que debían ser reconocidas por la Municipalidad, como comisiones vecinales, clubes, comités escolares, etc. Para estas elecciones, la Asociación Nacional Republicana (ANR / Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) —que disputaban el poder a nivel local— presentaron listas igualmente paritarias, quedando la Junta Municipal finalmente integrada por 7 mujeres de un total de 12 bancas. Esto invita a reflexionar sobre el hecho de que, si bien las leyes no cambian *per se* la realidad, ayudan paulatinamente a transformarla y aceleran los cambios culturales y que listas paritarias pueden aumentar significativamente el

6 Revista Candela Mujer. Julio 2021, Encarnación, Paraguay, <https://kunaroga.org/wp-content/uploads/2021/07/revista-candela-JULIO-2021-webOK-comprimido.pdf>

7 Line Bareiro y Marcella Zub, «La paridad desde abajo», *Centro de Documentación y Estudios*, <https://www.cde.org.py/la-paridad-desde-abajo/>

porcentaje de mujeres electas. José Leandro Oviedo es un ejemplo de cómo la paridad «desde abajo» se fue haciendo cultura y de cómo, sin una ley de paridad aún en el sistema electoral, ambos partidos propusieron listas paritarias<sup>8</sup>.

Con relación a las juntas municipales, el porcentaje de mujeres electas es levemente mayor que en los periodos anteriores, con un 22,7% en todas las juntas del país. Sin embargo, el porcentaje de cargos en la suplencia supera el 20%, considerando que las listas para suplencias no fueron sometidas a votación ni desbloqueo, sino que se aplicaba el sistema D'Hondt de manera proporcional a las bancas ganadas por la lista. Respecto a este porcentaje (22,7%), hay que señalar que el mismo se mantiene relativamente igual desde las elecciones municipales del 2006, es decir, en los últimos cuatro periodos electorales, la variación de este número se ha mantenido en el 2%. El panorama con el desbloqueo podría haber sido peor, considerando algunas barreras como: la personificación de las campañas políticas, el incremento del gasto electoral y de las prácticas prebendarias, el aumento de la competencia (interna y externa), la ausencia de incentivos en el sistema electoral para las mujeres, la violencia política, entre otras. Aun así, el leve aumento de estos porcentajes es posible que se deba a los debates que han sido instalados en torno a la paridad y a la participación política de las mujeres<sup>9</sup> —tal como se observó en los datos de precandidaturas y candidaturas— y a los procesos de formación política impulsados desde instituciones públicas y de la sociedad civil<sup>10</sup>.

Los departamentos con más concejales titulares electas —en números absolutos— son Itapúa, seguido de Paraguarí —que además tiene seis intendentas electas en todo el departamento—, Ñeembucú, San Pedro y Alto Paraná, y así sucesivamente. Según datos de la Unidad de Género de la Justicia Electoral<sup>11</sup>, 16 de los 261 distritos no tienen ni una mujer concejala y, por otro lado, tres distritos —Yabebyry<sup>12</sup>, Pedro Juan Caballero y Capitán Bado— cuentan con juntas municipales conformadas de manera paritaria, y José Leandro Oviedo tiene más mujeres que hombres en la Junta.

8 Es importante señalar que los distritos de Pilar (Ñeembucú), Santa María (Misiones) y Encarnación (Itapúa) también cuentan con ordenanzas de paridad y en los mismos se registró una alta participación de mujeres.

9 Principalmente, desde el año 2016, cuando se presentó el proyecto de Ley de Paridad por parte del Grupo Impulsor de Paridad (GIPD), con amplia participación de redes y organizaciones de mujeres.

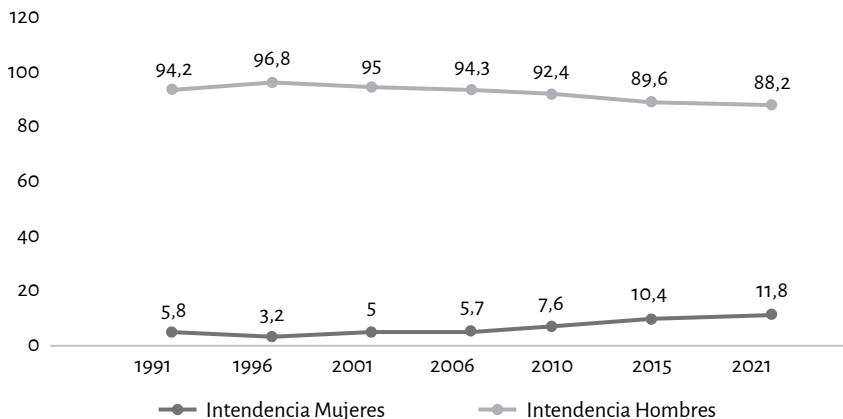
10 Algunas de las instituciones públicas que han impulsado procesos de formación y capacitación política a mujeres son: Tribunal Superior de Justicia Electoral, Ministerio de la Mujer, Secretaría de la Función Pública, Secretaría Nacional de Cultura y Ateneo Cultural Lidia Guanés. Desde la sociedad civil, organizaciones como Kuña Róga, Centro de Documentación y Estudios, Red de Mujeres del Sur, Red de Mujeres de Pilar, Kuña Kuéra, entre muchas otras. Cabe resaltar que estos procesos han contado —en su gran mayoría— con apoyo de organismos internacionales, como IDEA Internacional, Agencia de Cooperación Española y Desarrollo (AECID), Unión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres, Fondo de Mujeres del Sur, entre otros.

11 Información remitida por Cynthia Figueredo, directora de la Unidad de Género.

12 En el periodo 2015-2021, la Junta Municipal de Yabebyry tenía cinco mujeres concejales, lo que es reflejo, una vez más —aunque aún hay excepciones—, de cómo la presencia de mujeres en los espacios políticos se va consolidando a nivel cultural.

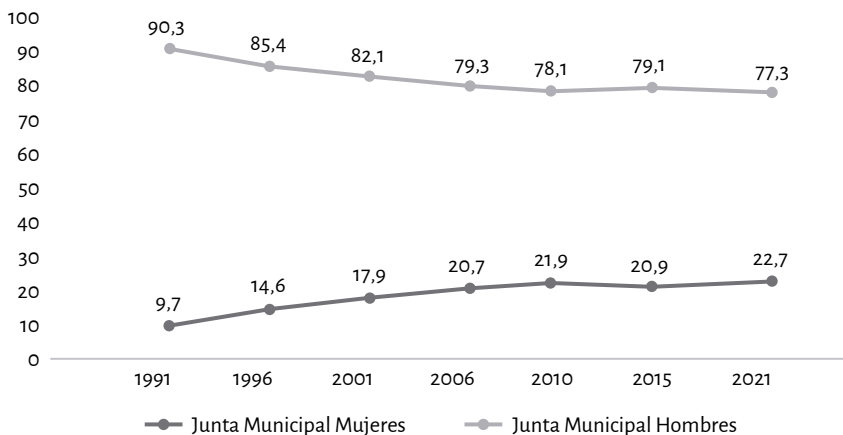
Como se desprende de los gráficos 1 y 2, desde la implementación de la cuota mínima de mujeres en el Código Electoral en 1996, el porcentaje de mujeres apenas aumentó el 7,5%, lo que coloca a Paraguay entre los Estados con más baja participación política de mujeres en la región latinoamericana, sin medidas eficaces para remover los obstáculos que impiden el goce y ejercicio del derecho a la igualdad.

**Gráfico 1. Evolución histórica de intendencias, según sexo y año electoral**



Fuente: Elaboración propia a partir de *La Hora de Avanzar* (datos de 1991 y 1996), y la Justicia Electoral (2015 y 2021)<sup>13</sup>.

**Gráfico 2. Evolución histórica de juntas municipales, según sexo y año electoral**



Fuente: Elaboración propia a partir de *La Hora de Avanzar* (datos de 1991 y 1996), y la Justicia Electoral (2015 y 2021)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Line Bareiro y Lilian Soto, *La Hora de Avanzar* (Asunción: ONU Mujeres, 2015), 58. Justicia Electoral, Memoria Elecciones 2015, y datos del 2021.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

## VIOLENCIA POLÍTICA

El 22 de abril de 2021, fue presentado por las senadoras Lilian Samaniego, Mirta Gusinky, Blanca Ovelar, Zulma Gómez, Hermelinda Alvarenga, Esperanza Martínez y Desirée Masi el proyecto de ley «Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género»<sup>15</sup>. Este busca complementar la normativa en torno a la violencia política contra las mujeres reconocida en la Ley N.º 5777/2016 «De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia», incluyendo disposiciones de prevención, atención y sanción, obligaciones a instituciones públicas, como el Ministerio de la Mujer, la Justicia Electoral y, principalmente, a los partidos políticos. El proyecto fue aprobado en general en la sesión del 27 de julio y cuenta con dictamen de aprobación con modificaciones de todas las comisiones a las que fue girado. Sin embargo, fue pospuesto en dos ocasiones para su estudio particular, procedimiento necesario para avanzar en la sanción legislativa. La propuesta encontró oposición de grupos antiderechos que tuvo eco en senadores, quienes han formulado propuestas de modificación que nuevamente buscan eliminar su sustancia y objetivos<sup>16</sup>, desconociendo la discriminación y la violencia específica que viven las mujeres en el campo político y los mandatos constitucionales, principalmente del artículo 48 de la Constitución, que dispone:

El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impiden o dificultan su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

## FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El monitoreo de gastos de campaña electoral de las Elecciones Municipales 2021, realizado por la organización Semillas para la Democracia, presenta información respecto a los gastos de campaña y aportes de los partidos con perspectiva de género.

Con relación a la inversión en publicidad, el informe de Semillas indica que 82% fue de candidatos, frente al 9% de candidatas. Además, la publicidad institucional alcanzó un 9%. «Esto significa 4.886.000.000 Gs. de inversión en publicidad de candidatos frente a la inversión de las mujeres candidatas de 535.074.000 Gs.». En cuanto al registro de inversión para candidaturas femeninas realizado por los partidos políticos, la ANR no presenta datos significativos, a pesar de ser quien más invierte en publicidad. El PLRA otorgó

15 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>

16 Con anterioridad, estos grupos hicieron lo mismo con la Ley de Paridad, planteando modificaciones sustanciales que vacían de contenido a la propuesta.

la misma proporción de recursos para hombres y mujeres. Y, aparte de estos partidos tradicionales, la Alianza Asunción para Todos, Encuentro Ciudadano y Patria Querida son los que invirtieron más en publicidad para candidaturas femeninas<sup>17</sup>.

Estas brechas en la disponibilidad de recursos económicos —a excepción del PLRA— muestran la clara desventaja en la que se encuentran las mujeres al momento de emprender una campaña política. Incentivos, control electoral y financiero, así como medidas para equiparar la cancha son necesarios para garantizar una participación política en igualdad de condiciones.

## EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL Y MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

En el marco del Examen Periódico Universal (EPU), celebrado en julio de 2021 ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado paraguayo recibió una serie de recomendaciones en torno al aumento de la participación política de las mujeres y la prevención, atención y sanción de la violencia en todas sus formas<sup>18</sup>. Estas recomendaciones fueron aceptadas por el Estado en la 48.ª Sesión del Consejo en septiembre de este mismo año. Algunas de estas son:

**118.158:** Aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública e incrementar su representación en los puestos decisorios (Iraq);

**118.159:** Aprobar una ley de paridad democrática para aumentar la participación de las mujeres en la vida política (Montenegro);

**118.160:** Continuar las medidas para promover la representación de las mujeres y las comunidades indígenas en la vida política y pública (Nepal);

**118.161:** Promover la participación de las mujeres y los pueblos indígenas en los cargos públicos y la vida política (Perú);

**118.162:** Ampliar la participación de las mujeres en la vida política y pública, contribuyendo así a su empoderamiento, y velar por la eficacia de la protección contra la violencia doméstica y sexual (Rumania);

17 Véase informe completo en Semillas para la Democracia, *Mirador Electoral. ¿Cuánto cuestan las elecciones? Monitoreo del gasto en campaña electoral de las Elecciones Municipales 2021*, [https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2021/10/Informe-de-Monitoreo-de-gastos-electorales\\_octubre-2021\\_SPD.pdf](https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2021/10/Informe-de-Monitoreo-de-gastos-electorales_octubre-2021_SPD.pdf)

18 Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/48/9 del 12 de julio de 2021.



Sobre violencia contra las mujeres, algunas de las recomendaciones aceptadas por el Estado fueron:

**118.175:** Proseguir sus esfuerzos encaminados a prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables (Kirguistán);

**118.176:** Hacer un seguimiento de los esfuerzos realizados para combatir la violencia contra la mujer (Líbano);

Por otra parte, el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el marco de las Elecciones Municipales 2021<sup>19</sup>, sugiere al Estado:

- Establecer mecanismos para garantizar la conformación paritaria de las listas de candidaturas. En el caso de que se mantenga el sistema de listas desbloqueadas, se sugiere introducir un doble voto preferente, de manera tal que cada elector deba escoger a un candidato y a una candidata de su preferencia.
- Establecer por vía legal que un porcentaje específico de los aportes y subsidios electorales entregados a las agrupaciones políticas deba ser destinado a la formación y empoderamiento de las mujeres dentro de las organizaciones políticas, así como a sus campañas electorales.
- Encargar al TSJE la asignación y control del uso de los tiempos que cada partido tiene en radio, televisión y medios escritos para que su distribución no quede a discreción de las organizaciones políticas, sino que se garantice un reparto equitativo entre candidatos y candidatas.

Respecto a la violencia política, la Misión recomienda:

- Avanzar en la elaboración de normativa para la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres. La Ley Modelo Interamericana formulada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) puede servir de referencia en este campo.
- Apoyar la creación de un observatorio de la violencia política contra las mujeres que registre los casos que se presenten, genere datos estadísticos, elabore protocolos de acción, y de seguimiento a la implementación de las leyes que se promulguen para combatir esta problemática.

19 «Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay, 11 de octubre de 2021», OASPress, <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-MOE-Paraguay-2021.pdf>

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN EL CONGRESO

No es la primera vez que se registran y denuncian casos de violencia política contra senadoras y diputadas, por razones de género<sup>20</sup>. Este año, resaltan dos.

- **Desirée Masi.** Durante la sesión del 23 de septiembre de 2021, en el debate del proyecto de ley para elevar la pena por invasiones de inmuebles, el senador Fidel Zavala (Partido Patria Querida - PPQ) trató de «gata Flora» a la senadora del Partido Demócrata Progresista (PDP)<sup>21</sup>.
- **Celeste Amarilla.** En una discusión sobre una deuda pública, en la sesión del 25 de julio de 2021, el diputado Roberto González (ANR) trató a su colega de «putita con escapulario»<sup>22</sup>.

Ambos casos hacen alusión al comportamiento sexual de las mujeres, con claras manifestaciones machistas y despectivas hacia las congresistas que, además, se encontraban debatiendo sobre asuntos de importancia pública. Lo resaltante también es que, en ninguno de los dos casos, ni el presidente de Diputados ni el de Senadores tomaron medidas frente a los dichos de sus colegas.

### DIPUTADA CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Haciendo uso de la Ley N.º 5777/2016, la diputada Katty González, del Partido Encuentro Nacional (PEN), denunció y solicitó medidas de protección ante el Juzgado de Paz de Villa Elisa, departamento Central. Igualmente, presentó los antecedentes del caso al Ministerio de la Mujer, solicitando que arbitre los mecanismos y medios necesarios para protegerla y parar la violencia que se ejercía sobre la misma. La denuncia formulada señala que el señor R.R.L. ejercía de manera sistemática acoso, amenaza sexual y hostigamiento en su contra, llegando a señalar mensajes que textualmente decían: «**Desnudar** a Katty González en sus acciones e intervenciones [...] el **placer** de hacer lo correcto». La situación había empeorado, llegando a acoso físico intimidante a la diputada y a sus familiares, a través de toma de fotografías de su domicilio y de seguimiento con distintos vehículos. El Juzgado de Paz

20 Véase Marcella Zub Centeno, «Hay que acelerar el cambio. ¡Ley de Paridad ya!», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción, Codehupy, 2020), 457-458.

21 «Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores 23-09-2021» (minuto 9:22:39) [Archivo de video], *SenadoTV* py, 23 de septiembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=5xoGFb7T7-o>

22 «Diputado insulta a legisladora por responsabilizar a la ANR por deuda espuria de Itaipú», *Última Hora*, 21 de julio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/diputado-insulta-legisladora-responsabilizar-la-anr-deuda-espuria-itaipu-n2952150.html>

adoptó medidas de protección que incluían la prohibición de acercamiento del agresor a la víctima, así como la prohibición de actos de persecución, intimidación, acoso, palabras ofensivas, hostigamiento, amenazas —ya sea de manera directa o indirecta— a la denunciante, por cualquier medio, incluidas las redes sociales<sup>23</sup>. El caso tuvo repercusión a nivel nacional e internacional, primero con la declaración unicameral de apoyo de la Cámara de Diputados<sup>24</sup> y, segundo, por el pronunciamiento emitido por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) que, entre otras cosas, señaló:

Al respecto, el Comité hace notar que los mensajes sexistas en contra de la diputada que circulan en redes sociales están basados en su género y que los mismos menoscaban su imagen pública y que podrían tener un impacto en el ejercicio pleno de sus derechos políticos, además de que le ha implicado vivir en constante temor por su vida y la vida de sus familiares<sup>25</sup>.

## ATENTADO CONTRA CANDIDATAS A INTENDENCIA

Una de las cuestiones por las que se ha caracterizado el proceso electoral del 2021 fue la violencia política en general<sup>26</sup>, pero también la violencia política ejercida directamente contra las mujeres con el objetivo claro de impedir su carrera política. Algunos de los atentados más graves, y que implican una amenaza al derecho a la vida, son los casos de las candidatas a las intendencias de Nueva Colombia (Cordillera) e Independencia (Guairá), que se presentan a continuación.

- **Lidia Rosa Escobar.** En aquel entonces, candidata electa a intendenta por el PLRA en Nueva Colombia, fue víctima de desconocidos que entraron en su casa la noche del 25 de junio. Con arma de fuego en mano, los sicarios preguntaron por ella, presumiblemente para acabar con su vida; sin embargo, no la reconocieron y su padre, que estaba en la habitación contigua, salió y efectuó disparos que lograron alejar a los sicarios<sup>27</sup>.
- **Eva Cristaldo.** En la noche previa a las elecciones del 10 de octubre de 2021, sufrió un atentado la candidata del PEN a la Intendencia de Independencia. El vehículo en el que se trasladaba con otra persona recibió

23 Medida cautelar del 26 de marzo de 2021. Expediente N.º 481. Juzgado de Paz de Villa Elisa.

24 Declaración unicameral «Por la cual la honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay manifiesta su apoyo y solidaridad con la Diputada Nacional Katty González». «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123199>

25 «Comité de Expertas expresa preocupación por el hostigamiento sufrido por Katty González, diputada nacional en Paraguay», OEA MESECVI, 29 de abril de 2021, <https://mailchi.mp/oas/qgo4ahkum-n-1122108>

26 Cuatro candidatas a concejales fueron ejecutadas. Véase más información sobre la violencia preelectoral en el análisis de coyuntura política de este informe.

27 «Intendenta de Nueva Colombia sufre atentado en su domicilio», *Noticias Paraguay - NPy*, 25 de junio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://npy.com.py/2021/06/intendenta-de-nueva-colombia-sufre-atentado-en-su-domicilio/>

ocho disparos. Estos fueron realizados por dos hombres a bordo de una motocicleta, quienes se adelantaron y luego se dirigieron hacia la víctima efectuando los disparos del lado izquierdo del auto, lugar donde estaba ubicada la candidata. Afortunadamente, salió ilesa. El PEN, en un comunicado emitido al día siguiente, expresó su solidaridad con la candidata, quien «enfrenta a la rosca mafiosa local». Frente a este caso, la Cámara de Diputados aprobó el 26 de octubre una Declaración Unicameral, por medio de la cual repudia el hecho y exige al Ministerio Público, al Ministerio de la Mujer y al Ministerio del Interior la inmediata intervención y transparencia en el proceso de investigación, arbitrando los mecanismos necesarios para esclarecer el caso<sup>28</sup>.

El objetivo de ambos casos era sacar a las mujeres de la carrera política. «Querían matarme, me quieren sacar del paso. Quiero retirarme de la política, no quiero saber más nada», señaló Lidia Escobar a un medio de prensa<sup>29</sup>. Por su parte, Eva Cristaldo escribió en su red social: «Se pierde y en otros momentos se gana, pero no existen garantías en este país para meterse en política, no vale la pena»<sup>30</sup>. Estas declaraciones son una muestra de miedo y desesperanza. Finalmente, ese es el mensaje que instalan estos atentados en sus víctimas, pero también el mensaje simbólico a otras mujeres que pretenden iniciar una carrera política bajo las normas democráticas.

## **VIOLENCIA CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS MUJERES CON FINES POLÍTICOS**

El precandidato a concejal municipal Celso Miranda, alias «Kelembu» (de la Lista 32, opción 6 de la ANR), lanzó una serie de videos de mujeres desnudas en posiciones eróticas como parte de su estrategia de comunicación política. Los videos circularon principalmente en los grupos de WhatsApp. A raíz de esto, por primera vez, la Justicia Electoral dispuso una medida cautelar a solicitud de la agente fiscal electoral Abog. Nilsa M. Torales, por medio de la cual se ordenó la suspensión inmediata de la emisión de la propaganda electoral y se prohibió al precandidato, así como a su apoderado y simpatizantes, a seguir realizando cualquier tipo de propaganda electoral con mensajes que constituyen una clara violación de los artículos 290 y 292 del Código Electoral, bajo apercibimiento. En la resolución del Juzgado Electoral se expresa que la propaganda suspendida constituye una violación —entre otras normativas— al artículo 46 de la Constitución y la Ley N.º 5777/2016, específicamente como violencia mediática, telemática y simbólica contra las mujeres,

28 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124477>

29 Declaraciones brindadas al medio ABC Cardinal. «Desconocidos intentaron atentar contra la intendenta de Nueva Colombia», *ABC Color*, 25 de junio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/06/25/desconocidos-intentaron-atentar-contr-la-intendenta-de-nueva-colombia/>

30 Mensaje escrito por la candidata Eva Cristaldo en la red social Facebook el 12 de octubre de 2021.

así como a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belém do Pará<sup>31</sup>. Otros videos también surgieron de otros candidatos de la Lista 32 del Movimiento Compromiso Republicano de la ANR; sin embargo, no se aplicaron sanciones. En su momento, tanto el Ministerio de la Mujer como el Tribunal Superior de Justicia Electoral recordaron a candidatos las faltas a las normas en las cuales incurrían<sup>32</sup>.

## CONCLUSIONES

El Paraguay se encuentra en un momento difícil de la era democrática, con el aumento de la violencia política en general —y en particular contra las mujeres—, influencias de capitales financieros poco transparentes, grupos conservadores que se oponen a derechos constitucionales, monopolios de medios de comunicación y liderazgos y partidos debilitados (principalmente de la oposición), que se suman a problemas estructurales como: el aumento de la pobreza, la ineficacia del sistema de salud pública, la corrupción, el desempleo —agravado por la pandemia del COVID-19—, entre otros. El sistema electoral no opera en el vacío, sino que, dentro de este contexto, de estas reglas de juego que no favorecen una competencia en igualdad de condiciones, principalmente en el caso de grupos que han estado históricamente excluidos del poder como las mujeres, las y los indígenas, juventudes, las personas con discapacidad, etcétera.

A pesar de estas dificultades, cabe una nota de esperanza en los cambios culturales que paulatinamente se observan. Los debates sobre paridad y violencia política contra las mujeres, los procesos de formación política con perspectiva de género, las iniciativas legislativas y políticas públicas enfocadas en los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030 y en especial en el ODS 5. No cabe duda de que estos cambios son verdaderamente desafiantes y que es necesario construir consensos, renovar liderazgos y fortalecer una verdadera participación ciudadana democrática que incluya a las mujeres en igualdad de condiciones.

31 A.I. N.º 05 del 11 de junio de 2011. Juzgado Electoral de Alto Paraná.

32 «Desde la #JusticiaElectoralPY y el Ministerio de la Mujer, hacemos un llamado...» [Facebook]. Comunicado de la Dirección de Políticas de Género de la Justicia Electoral [@PoliticadegeneroE], 12 de junio de 2021, <https://www.facebook.com/2012337392127276/posts/4657194187641570/>

## RECOMENDACIONES

- Adoptar una Ley de Paridad, que garantice el acceso de las mujeres a cargos de decisión en todos los niveles y estructuras del Estado, incluyendo organizaciones intermedias.
- Aprobar el proyecto de ley «Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contras las mujeres por razones de género» por parte de ambas cámaras del Congreso. Además de protocolos, guías, modificaciones en reglamentos internos que adopten medidas eficaces y eficientes frente actos de violencia contra las mujeres en el Congreso y en partidos políticos, principalmente.
- Establecer límites a los gastos de campaña y un porcentaje mínimo de los aportes y subsidios electorales destinados a la formación y empoderamiento de las mujeres, al igual que el soporte para gastos de campaña electorales.
- Establecer mecanismos de asignación y control del uso de los tiempos que cada partido tiene en radio, televisión y medios escritos para que su distribución no quede a discreción de las organizaciones políticas, sino que se garantice un reparto equitativo entre candidatos y candidatas<sup>33</sup>.
- Aumentar el presupuesto público del Ministerio de la Mujer para garantizar la transversalización de género y el desarrollo e implementación eficaz del IV Plan Nacional de Igualdad, en especial, el Eje 2 sobre el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones.
- Promover y llevar adelante procesos de formación política con perspectiva de género con mujeres y hombres de cara a las Elecciones Generales del 2023, partiendo de la experiencia del proceso electoral del 2021.
- Fortalecer y potenciar las redes de mujeres como espacios colaborativos, de debate y posicionamiento público de temas de interés social.
- Impulsar amplias campañas de comunicación bilingües español/guaraní en zonas urbanas y rurales respecto a la importancia de la participación política de las mujeres, de las juventudes, de personas indígenas, y otros grupos menos visibilizados como parte del pluralismo democrático y del fortalecimiento del sistema democrático.

33 Recomendación formulada por la Misión de Observación Electoral de la OEA en 2021. *Ibidem* 19.

CAPÍTULO 5

# DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

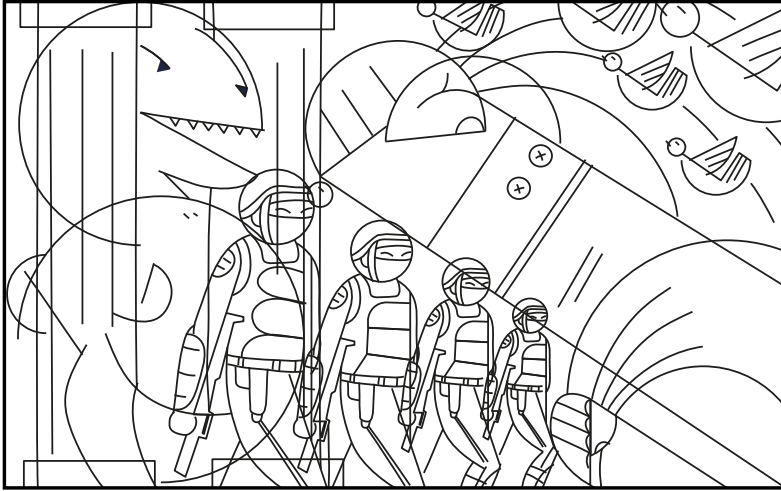






DERECHO A LA VERDAD,  
JUSTICIA Y REPARACIÓN

# #ANRNUNCAMÁS



El 2021 se caracterizó por dos hechos destacados: la ausencia de políticas públicas de memoria que permitan confrontar al negacionismo y la reivindicación de los crímenes de la dictadura y la mezquindad con que fueron retaceadas a las víctimas las reparaciones económicas que les son debidas. En sentido contrario, construyendo contrahegemonía, en la sociedad emergieron novedosas disputas memoriales que reclaman saldar cuentas con un claro llamado a la acción política ciudadana.

**Palabras claves:** *justicia transicional, reparaciones, sitios de memoria, víctimas, crímenes de lesa humanidad.*

**Hugo Valiente**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

Este artículo abordará el desarrollo de las políticas de justicia transicional en el periodo, con un especial énfasis en las políticas públicas de memoria, en la política de indemnización a víctimas de la dictadura y en los avances y pendientes en materia de justicia penal.

## SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2021

### USOS SOCIALES DE LA MEMORIA

Aunque carezca de la monumentalidad que se observa en el resto del Cono Sur, la sociedad paraguaya vive intensas disputas memoriales en su seno. El 2021 fue, como los anteriores, un año en el que se cruzaron, en uno y otro sentido, actores que enarbolaron en sus disputas del presente sus representaciones del pasado, heredadas, transmitidas o inventadas, particularmente las relacionadas con el stronismo.

#### Potencia memorial de un *hashtag*

Surgida al calor de las protestas de marzo de 2021, la consigna «ANR Nunca Más» se convirtió en un viral *hashtag* que fue tendencia en redes sociales a lo largo de todo el año, alcanzando el primer lugar en Twitter en momentos específicos: durante las protestas por la mala gestión de la pandemia, en el transcurso de las vacunaciones masivas gracias a donaciones de gobiernos extranjeros, en las internas partidarias para las municipales, en el aniversario del Partido Colorado y en las elecciones municipales<sup>1</sup>. Sobrepassando el entorno digital, el lema tuvo un carácter fuertemente performativo que incluyó el incendio de una sede del partido.

Se la señaló esencialmente como una expresión de hartazgo con los gobiernos colorados. No obstante, más allá de esta interpretación, el *hashtag* anuncia un giro memorial en la sociedad paraguaya. El novedoso sintagma combina la consigna icónica de la justicia transicional, tomada del título del informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) de Argentina, con la atribución de una central responsabilidad institucional al partido de la dictadura. Es la primera vez que en el debate público la responsabilidad principal de la dictadura se traslada de Stroessner al partido de gobierno, promoviendo la circulación de un relato que exige cuentas políticas en términos institucionales con un llamado a la acción electoral de la ciudadanía.

La consigna habrá sido creada y puesta en circulación con mayor intensidad por personas que no nacieron en dictadura, lo que indica la emergencia de una memoria colectiva relacionada a la superación del legado.

1 Observación del autor del *hashtag* #ANRNuncaMás en Twitter durante el 2021.

Esta se enuncia desde el presente de una democracia de mala calidad que fracasó en revertir el patrón de acumulación del modelo que la dictadura implementó. En 2021, el pasado fue un argumento político para desnaturalizar la desigualdad social. También sirvió como punto de fuga para proyectar futuros posibles. Esta narrativa memorial, que se desplaza de Stroessner a la responsabilidad del partido y del cuerpo de los torturados al legado de la desigualdad, crea las condiciones de posibilidad para la transmisión intergeneracional de la memoria, al borrar muchas antinomias tales como víctimas/no víctimas o pasado/presente. Es un elemento que cohesiona los vínculos de solidaridad entre los vivos y los muertos, esenciales para la construcción de sentido en la sociedad.

## Reivindicadores y nostálgicos

Por otra parte, la dictadura fue reivindicada explícitamente por personeros del Gobierno, entre ellos, el propio presidente del Partido Colorado, el diputado Pedro Hércules Alliana, quien celebró el aniversario del golpe de Estado que en 1947 llevó al partido al poder y al país a una cruenta guerra civil, punto de origen de la hegemonía colorada, evocando la frase «Siempre habrá un 13 de enero»<sup>2</sup>.

La memoria laudatoria del stronismo fue convocada en más ocasiones para justificar la dominación del tiempo presente. En marzo, en el contexto de las protestas por la situación sanitaria del país, el ministro de Defensa Nacional recurrió al viejo encuadre ideológico anticomunista del stronismo para confrontar y descalificar el descontento social<sup>3</sup>. En mayo, el secretario privado de la Presidencia de la República aludió al 4 de mayo, fecha del golpe de Estado que llevó a Stroessner al poder, para justificar un proyecto de ley de emergencia sanitaria que establecía un régimen de facultades y sanciones para enfrentar la pandemia<sup>4</sup>. El proyecto, que otorga un marco legal a las facultades extraordinarias que estuvieron siendo implementadas discrecionalmente por el Ejecutivo, está aún en estudio.

El negacionismo paraguayo es el de quien tiene el poder de imponer su narrativa, no sobre lo que pasó, que no está en discusión, sino sobre la valoración de lo que pasó. No niega el crimen y se reivindica en sus motivaciones, habilitando su repetición. No se basa en una supuesta reconciliación, sino en la continuidad del miedo.

2 «Siempre habrá un 13 de enero» [Tweet], Pedro Alliana [@AllianaPedro], 13 de enero de 2021, <https://twitter.com/AllianaPedro/status/1349325109681647618>. La frase, que hoy día es repetida para significar cualquier otra cosa, está tomada y descontextualizada de un discurso más largo, pronunciado por Luis María Argaña en enero de 1989, en vísperas del golpe de Estado que derrocó al dictador, que en la época fue interpretado como el anuncio de la rearticulación del pacto cívico-militar entre colorados y militares, que derivaría en la caída de Stroessner.

3 «Expreso mi preocupación...» [Tweet], Bernardino Soto Estigarribia [@SotoBernardino\_], 20 de marzo de 2021, [https://twitter.com/SotoBernardino\\_/status/1373436376432132100](https://twitter.com/SotoBernardino_/status/1373436376432132100)

4 «Secretario de Mario Abdo Benítez reivindica el 4 de mayo», *Última Hora*, 5 de mayo de 2021, <https://www.ultimahora.com/secretario-mario-abdo-benitez-reivindica-el-4-mayo-n2939337.html>

## POLÍTICAS SOBRE SITIOS Y MARCAS DE MEMORIA

En el año se registraron disputas memoriales alrededor de marcas territoriales de la dictadura que provocan una reflexión sobre su adecuada gestión pública.

- **Petición de cambio de nombre de un edificio.** Luego de que la Contraloría General de la República (CGR) diera a conocer en julio un informe de auditoría sobre la deuda ilegítima de Paraguay en la Itaipú Binacional<sup>5</sup>, el Centro de estudiantes de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción (FIUNA) emitió un comunicado<sup>6</sup> y presentó una petición en línea<sup>7</sup>, con el propósito de cambiar la denominación de un edificio de la facultad que lleva el nombre de Enzo Debernardi, director paraguayo de la Itaipú durante el régimen de Stroessner y uno de los responsables del perjuicio sufrido por los intereses nacionales en las negociaciones con el Brasil señalado por la CGR. La comisión directiva del Centro Paraguayo de Ingenieros, en cuya nómina figuran algunos contratistas del Estado, emitió un comunicado en rechazo de esta petición, reivindicando la figura de Debernardi, de quien destacaron el haber promovido la participación de profesionales y empresas paraguayas en la construcción de la hidroeléctrica<sup>8</sup>.
- **Solicitud de retiro de placa de la Vicepresidencia.** En septiembre, la Cámara de Diputados aprobó una declaración unicameral mediante la cual se instó a la Vicepresidencia de la República a retirar una placa de homenaje al dictador Stroessner de la sede de la institución, en cumplimiento de la Ley N.º 5858/2017, norma de casi nulo acatamiento que obliga a retirar de las entidades públicas los testimonios de gratitud y homenaje al dictador<sup>9</sup>. El proyecto de declaración fue presentado y apoyado por diputados y diputadas de la oposición, generando un intenso debate memorial en el arco político parlamentario. La declaración exhorta a «extirpar todo relato y símbolo que pretenda continuar» con las alabanzas a la dictadura<sup>10</sup>.

5 «Informe Final Examen Especial a la Deuda de la Entidad Binacional ITAIPU Res. CGR Nros. 394/09 y 524/20», *Contraloría General de la República*, 19 de julio de 2021, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/29297-informe-final-examen-especial-a-la-deuda-de-la-entidad-binacional-itaipu-res-cgr-nros-394-09-y-524-20>

6 «No dejemos de ser Partícipes...», [Tweet], Centro de Estudiantes de Ingeniería UNA [@CEI\_UNA], 23 de julio de 2021, [https://twitter.com/CEI\\_UNA/status/1418734292985913344](https://twitter.com/CEI_UNA/status/1418734292985913344)

7 «Cambio denominación edificio FIUNA», *Peticiones.net*, 21 de julio de 2021, [https://www.peticiones.net/cambio\\_denominacion\\_edificio\\_fiuna](https://www.peticiones.net/cambio_denominacion_edificio_fiuna)

8 «Manifiesto del Centro Paraguayo de Ingenieros», *Centro Paraguayo de Ingenieros*, 26 de julio de 2021, <http://www.cpi.org.py/images/manifiesto2021.jpg>

9 Dicha ley dispone que se retiren todas las placas, salvo las que indican inauguración de obras de gobierno, lo que incluye un margen de apreciación importante para su inobservancia, porque el límite entre la marca memorial de la inauguración y la adulonería es difuso. Las placas retiradas deben ser entregadas bajo inventario al Museo de las Memorias.

10 «Ficha técnica del expediente D-2164083», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, 14 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124317>

- **Cancelación de una exhibición de arte.** En octubre, la inclusión de un retrato de Alfredo Stroessner en una exposición en el Centro Municipal de Arte de la ciudad de Encarnación generó una ola de indignación por parte de la ciudadanía y de organizaciones de derechos humanos, que obligó a la Dirección de Cultura de la Municipalidad a retirar el cuadro y toda la exposición. La curaduría de la muestra estuvo a cargo del ministro de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC). El debate memorial planteó temas relacionados al lugar que se debe asignar a este tipo de artefactos de memoria, a la politicidad del arte y al rol del Estado en la circulación de sentidos que una pieza de estas características desata<sup>11</sup>.

Estas tres situaciones registradas en el año llaman la atención sobre la ausencia de una política pública de sitios de memoria y marcas memoriales relacionadas a la dictadura. La SNC, órgano de gestión de los sitios de memoria<sup>12</sup>, carece de instrumentos rectores en este sentido. La Comisión de Verdad y Justicia identificó 51 sitios de memoria, entre centros de detención y tortura, fosas clandestinas y comunidades atacadas. La SNC registra solamente dos sitios de memoria: el Museo de las Memorias, Dictadura y Derechos Humanos, ubicado en la exdependencia de la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos, y el sitio del exsupermercado Ycuá Bolaños<sup>13</sup>.

También se destaca la ausencia de una política pública de gestión de los artefactos memoriales de la propia dictadura, aparte de la inobservada Ley N.º 5858/2017. La longevidad y el personalismo del régimen son la causa de la impresionante herencia de monumentos, estatuas, bustos, placas y homenajes inscriptos en piedra o bronce repartidos a lo largo y ancho del territorio, en casi cada espacio público, que expresan el culto al dictador y la zalamería de sus personeros. Las disputas por la desmonumentalización del stonismo resultan así en un campo muy interesante para analizar las relaciones entre las luchas de sentido por el pasado que se encarnan en los artefactos de memoria que el régimen, como en un campo minado, legó de sí.

Las intervenciones que se plantean van desde arrancar las placas y mandarlas al Museo de las Memorias, donde pueden ser resignificadas, hasta dejarlas donde están, con alguna intervención que las sitúe y problematice, porque sirven de revulsivo para procesos de descontento social y para diversos usos sociales de memoria que se perderían de ser centralizadas en un museo, desconectadas de su lugar de origen. Los monumentos de dictadores,

11 El retrato, realizado en 1970 por un pintor belga, pertenece a la colección privada de un concejal municipal de Encarnación por el Partido Colorado, que estaba en exhibición. En un comunicado, la Dirección de Cultura reconoció que la opinión pública instaló una reflexión válida y necesaria sobre el carácter del citado cuadro y reconocieron que no habían tenido una lectura más crítica sobre los aspectos sensibles que el retrato despertaba en la ciudadanía. Si bien la Dirección señaló que no tuvo la intención de reivindicar la dictadura, la exhibición de la obra, producida desde el lugar de enunciación del culto al dictador, sin la posibilidad de contestar esa narrativa, tuvo el efecto—quizá no buscado—de reproducir la adulonería.

12 Ley N.º 5621/2016 (artículo 5, inciso k, numeral 4).

13 Resoluciones SNC N.º 05/2008 y 161/2017, respectivamente.

ubicados en su sitio original, están expuestos al vandalismo, y eso también serviría como ejercicio para mantener viva la memoria.

Un concepto válido para este debate es el de palimpsesto urbano<sup>14</sup>, que alude —como en los manuscritos medievales— a la sobreescritura de las marcas de memoria que no suprime sino que se superpone a otra precedente, dejando visibles las diferentes capas de la historia que, como los estratos geológicos, van sedimentando en el paisaje urbano memorias que abrevan de diferentes fuentes y experiencias. Este encuadre permite ver que el aspecto más interesante de la superposición de marcas no está dado por las relaciones de competencia por el espacio, sino por la interfaz entre la capa más joven respecto de las capas más antiguas. Estas —como en las superficies de estratificación— presentan dinámicas de sentido y puntos de conexión de las narrativas que las articulan o las contraponen, en relaciones de búsqueda de sentido y de legitimidad entre los relatos de las violencias del pasado con las violencias actuales, y la identidad de los sujetos o colectivos de población sobre los que estas violencias impactan.

## DEBATE MEMORIAL EN TORNO A LAS TIERRAS MALHABIDAS

La demanda de recuperación de las tierras malhabidas tiene un evidente carácter de lucha social que enfrenta la desigualdad heredada del modelo económico stronista basado en la apropiación de los recursos públicos. Pero es, ante todo, la más vigente e intensa disputa memorial de la sociedad paraguaya, quizá la que mejor logró transmitirse intergeneracionalmente.

El debate estuvo presente a lo largo del periodo del informe, acicateado por varias iniciativas legislativas encaminadas a blindar a los tenedores ilegales de tierras públicas.

Un proyecto de ley, que crea una comisión nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas identificadas en el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, fue presentado en diciembre de 2020 a iniciativa de senadores y senadoras de las bancadas del Partido Democrático Progresista y del Frente Guasu. En septiembre de 2021, el proyecto tuvo media sanción, con modificaciones, y pasó a su estudio en Diputados<sup>15</sup>.

14 Andreas Huyssen, «Pretéritos presentes: medios, política, amnesia», en *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización* (México: Fondo de Cultura Económica, 2002), 13-40.

15 «Ficha técnica del expediente S-2010026», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, 15 de diciembre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122947>

## INDEMNIZACIONES

El programa de indemnizaciones a víctimas de la dictadura tuvo su peor año de desempeño desde que se iniciaran sus desembolsos en 2004. El Presupuesto General de la Nación (PGN), correspondiente al Ejercicio Fiscal 2021, aprobó una previsión de 9.644 millones de guaraníes para el pago a víctimas, lo que supuso una reducción de -52,8% respecto del presupuesto del año anterior, que ya era uno recortado<sup>16</sup>. Este monto fue ejecutado en su totalidad para agosto, beneficiando únicamente a 75 víctimas. Ello, a pesar de que el Estado adeuda más de 157 mil millones de guaraníes (USD 22.787.898) a 1.776 víctimas directas y 812 herederos y herederas en concepto de indemnizaciones, algunas acordadas en el 2013 y aún pendientes de pago. Desde que inició sus desembolsos en 2004 hasta agosto de 2021, el programa de indemnizaciones pagó poco más de 671 mil millones de guaraníes (USD 133 millones) a favor de 10.119 personas beneficiarias, entre víctimas directas y sus herederos(as) (gráficos 1 y 2)<sup>17</sup>.

En 2021 (hasta el mes de septiembre), la Defensoría del Pueblo acordó indemnizaciones a favor de 526 beneficiarios(as)<sup>18</sup>, decisiones que aún deben ser aprobadas por la Procuraduría General de la República (PGR), organismo que puede dictaminar en contra, con carácter vinculante. Para el 2020, la Defensoría del Pueblo indicó que existían 7.013 expedientes en trámite relacionados a solicitudes de indemnización<sup>19</sup>. El Ministerio de Hacienda reportó como un avance que desde el 2020 se bancarizó el sistema de pago de indemnizaciones, a través de una entidad financiera del Estado. De este modo, los pagos se depositan en una cuenta abierta en el Banco Nacional de Fomento y se emite una tarjeta de débito a favor de la persona beneficiaria<sup>20</sup>. Para el 2022, el Ministerio de Hacienda presentó, en su proyecto de presupuesto, una previsión de 15 mil millones de guaraníes que, si bien supone una mejora respecto de lo previsto y ejecutado en 2021, representa la mitad del presupuesto prepandemia (gráfico 3)<sup>21</sup>.

16 Con motivo de las restricciones del gasto público ocasionadas por la pandemia, el crédito fiscal para las indemnizaciones sufrió una variación de -22,2% respecto del aprobado por el Legislativo. En estos dos años (2020-2021), el programa lleva un recorte acumulado que afectó a las tres cuartas partes de los recursos fiscales asignados.

17 «Solicitud #46339. Indemnizaciones a víctimas de la dictadura», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/1/ciudadano/solicitud/46339>

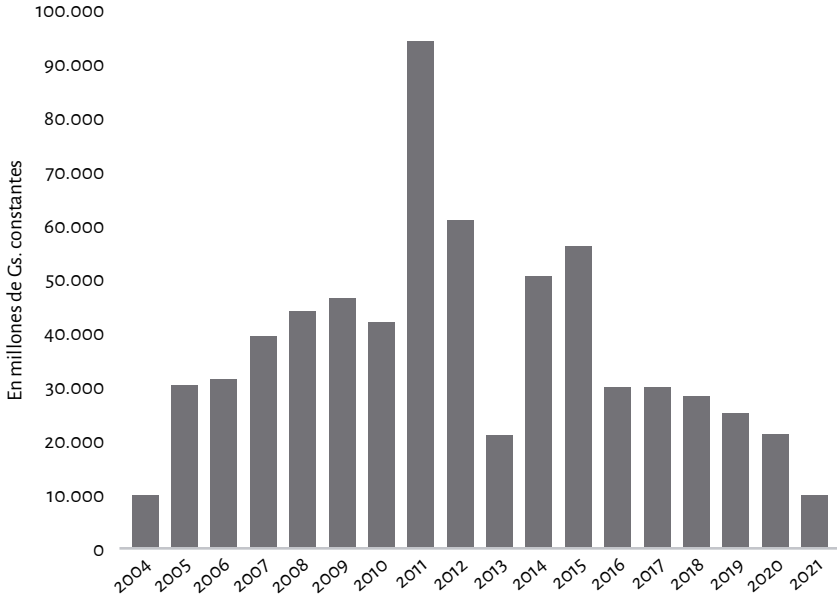
18 «Indemnización a víctimas de la dictadura», *Defensoría del Pueblo*, acceso el 30 de septiembre de 2021, [http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/indemnizacion\\_victimas\\_dictadura.html](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/indemnizacion_victimas_dictadura.html)

19 «Defensoría del Pueblo - Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2020», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 2 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/bagp-2020/15-01-defensoria-del-pueblo.pdf>

20 «Ministerio de Hacienda - Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2020», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 2 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/bagp-2020/12-06-ministerio-de-hacienda.pdf>

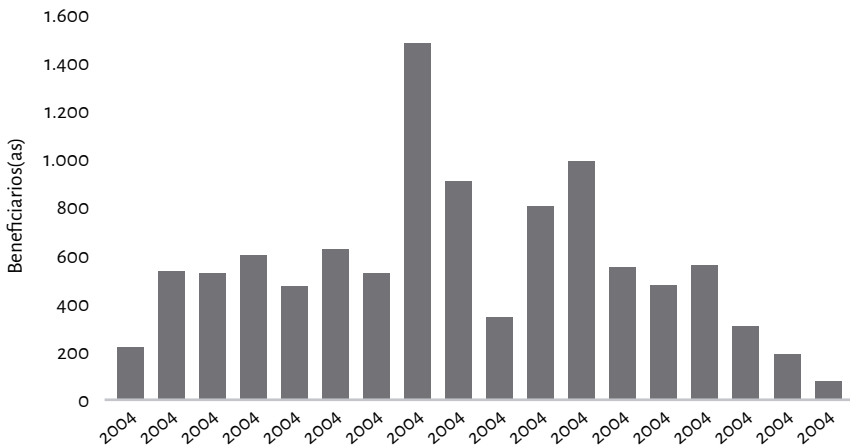
21 «Proyecto de Ley de Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2022 12 - 06 Ministerio de Hacienda», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 2 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/GASTOS/G12-06.pdf>

**Gráfico 1. Indemnizaciones pagadas a víctimas de la dictadura (2004-2021)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

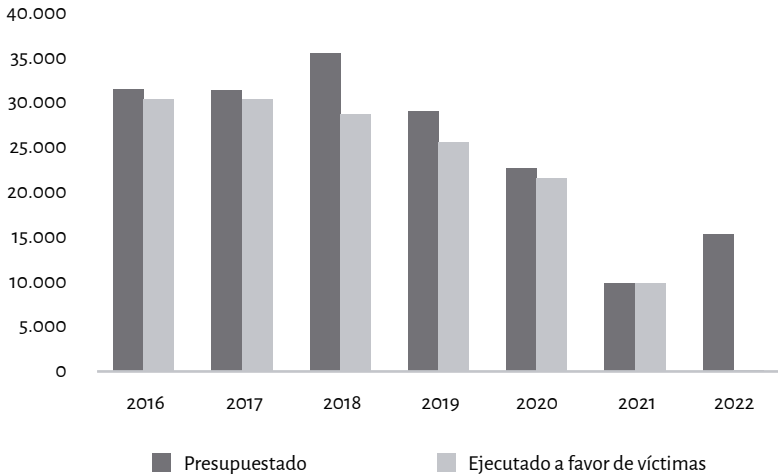
**Gráfico 2. Beneficiarios(as) de indemnizaciones a víctimas de la dictadura (2004-2021)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.



**Gráfico 3. Presupuesto aprobado y ejecutado en indemnizaciones a víctimas de la dictadura (2016-2022)**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Los datos de 2022 corresponden al proyecto de ley.

## LA JUSTICIA FRENTE A LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

### Decisiones de la Sala Civil y Comercial sobre acciones indemnizatorias

En el periodo se registran tres decisiones judiciales de relevancia para esta discusión. En mayo, la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió en tercera instancia un recurso de apelación interpuesto por la PGR en contra de la decisión de un tribunal de apelación que había concedido favorablemente una indemnización a favor de una persona, antigua militante de las Ligas Agrarias Cristianas, quien había quedado imposibilitada de trabajar luego de las torturas sufridas durante su detención, entre febrero y mayo de 1975. La pretensión indemnizatoria de la víctima fue rechazada por el voto mayoritario de dos integrantes de la Sala. El objeto de la discusión

de la Corte fue el beneficio de excusión y la prueba insuficiente para la cuantificación de la pérdida de chance<sup>22</sup>.

En otra causa de resarcimiento, la Corte volvió a discutir sobre la subsidiariedad de la responsabilidad civil del Estado a través de la excepción de falta de acción y del beneficio de excusión<sup>23</sup>. La demanda fue presentada en 2012 por un campesino sampedrano militante de las Ligas Agrarias Cristianas, torturado en la Delegación de Gobierno de San Pedro y en el Departamento de Investigaciones, durante su detención entre mayo y agosto de 1976. Una conformación distinta de la Sala permitió confirmar la doctrina de la responsabilidad directa del Estado<sup>24</sup>. La Corte terminó estableciendo para el caso un monto indemnizatorio muy bajo, de 7.858.028 guaraníes (USD 1.138), en concepto de pérdida de chance.

En agosto, la Sala Civil y Comercial de la (CSJ) rechazó otra demanda indemnizatoria de una víctima de la dictadura, quien fuera presa y torturada en junio de 1963, y obligada a ir al exilio el año siguiente<sup>25</sup>. En el caso, la PGR volvió a ganar argumentando la excepción de prescripción. Al igual que en otro caso reportado en el informe del período anterior<sup>26</sup>, la Sala, en su actual conformación, sostiene una opinión mayoritaria a favor de aplicar la prescripción ordinaria de las acciones civiles resarcitorias por daños ocasionados por crímenes de lesa humanidad.

22 Acuerdo y Sentencia N.º 25 del 21 de mayo de 2021 en el expediente «Ismael Espinoza c/ Estado paraguayo s/ indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual». Aun a riesgo de reducir una discusión mucho más técnica y compleja, las posiciones en la Sala fueron así: el ministro Alberto Martínez Simón rechazó el beneficio de excusión promovido como medio de defensa por la PGR, al considerar que es inaplicable al caso de los crímenes de lesa humanidad, en los que la responsabilidad del Estado es objetiva y no se requiere que las víctimas recurran en primer término al patrimonio de perpetradores identificados. Por su parte, el ministro César Garay apoyó la tesis defensiva de la PGR y votó favorablemente respecto del beneficio de excusión. Finalmente, el ministro Eugenio Jiménez Rolón se adhirió a la posición de Martínez Simón respecto del beneficio de excusión, pero argumentó que la demanda era improcedente por prueba insuficiente para cuantificar el perjuicio económico de la pérdida de chance. En su opinión, el demandante fracasó en aportar elementos objetivos tales como «su caudal productivo, su potencialidad de crecimiento, la dinámica de la oferta y la demanda del mercado en que ejercía su actividad, y las variaciones que tuvo ese mercado durante el tiempo reclamado». Un estándar probatorio extremadamente exigente para el contexto de un campesino víctima de crímenes de Estado.

23 Acuerdo y Sentencia N.º 41 del 30 de junio de 2021 en el expediente «Ángel Amarilla c/ Estado paraguayo s/ indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual».

24 Alberto Martínez Simón sostiene la doctrina de la responsabilidad directa del Estado en casos de crímenes de lesa humanidad, opinión a la que se adhirió el ministro Manuel Ramírez Candia. Ambos coincidieron también en analizar las demandas bajo el concepto de «pérdida de chance», sustituyendo el lucro cesante, aplicando un examen muy estricto para su cuantificación, de manera a morigerar la expectativa de ganancia del demandante. También concuerdan en la aplicación de la legislación civil que habilita al tribunal estimar la cuantificación del daño, cuando este fue notorio o evidente, sea procedente su reparación, pero el demandante está imposibilitado de estimarlo. Sobre el método de cuantificación, sin embargo, difieren, ya que Martínez Simón interpreta que se debió estimar el daño en una quinta parte del jornal diario actual, multiplicado por el período transcurrido entre la detención y 1989. Ramírez Candia sostuvo que el tiempo debería ser coincidente con el período de detención, pero terminó adhiriéndose al criterio de Martínez Simón.

25 Acuerdo y Sentencia N.º 58 de 23 de agosto de 2021 en el expediente «Antonio César Palazón c/ Procuraduría General de la República s/ indemnización de daños y perjuicios».

26 Hugo Valiente, «El dinosaurio sigue allí», en *Derechos Humanos en Paraguay* 2020 (Asunción: Codehupy, 2020), 471-472.

Las decisiones judiciales no tuvieron en cuenta el control de convencionalidad<sup>27</sup>.

### Causas penales activas

En el informe anterior se reportó que se encuentran activas 141 causas relacionadas a crímenes de lesa humanidad<sup>28</sup>. Sin embargo, pocas de estas causas registran avances efectivos. En su mayor parte, carecen de imputados, no tienen perpetradores identificados y no registran actos de investigación. Destacamos dos casos relevantes.

- **Caso Almada.** Por las torturas sufridas por Martín Almada y Celestina Pérez de Almada, que derivaron en la muerte de ella —caso informado el año pasado—<sup>29</sup>, un tribunal de apelación penal confirmó la condena de siete años de prisión impuesta en primera instancia al represor Lorenzo Fortunato Laspina, bajo los cargos de lesión grave y privación ilegítima de libertad. En la decisión se discutieron cuestiones relacionadas a la prescripción del hecho punible, la extinción de la acción y la caducidad de la instancia, esta última de acuerdo a la ley de transición del sistema penal de 1999<sup>30</sup>.
- **Caso Crisera.** El Ministerio Público avanzó muy lentamente en la investigación del caso —reportado en el informe de 2020<sup>31</sup>— sobre la apropiación de Emilio Crisera y la presunta desaparición forzada de su madre. Principalmente, tomó testificales a informantes claves que aportaron datos de contexto y realizó una evaluación psicológica a la víctima a través del Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público. Estas pruebas vienen a completar las documentales incautadas en el allanamiento del hogar de niños y otras solicitadas mediante pedido de informe al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social<sup>32</sup>. Aun a pesar de esta actividad probatoria desplegada, destaca que no se tiene una hipótesis de investigación que tome en cuenta el marco estructural en el que se llevó a cabo la apropiación de niños y niñas en la dictadura y la ausencia de protocolos y/o desconocimiento de métodos por parte del Ministerio Público para investigar este fenómeno represivo.

27 Solo Alberto Martínez Simón efectúa un limitado control de convencionalidad en su argumentación, para sostener la responsabilidad directa del Estado en crímenes de lesa humanidad, aplicando directamente la Convención Americana de Derechos Humanos, pero sin llevar este control a todas sus consecuencias, en particular, al momento de flexibilizar con criterios pro persona el rigor de la carga de la prueba del derecho civil. El estándar probatorio sostenido por Martínez Simón requiere la demostración de «la capacidad económica productiva del actor al tiempo del acaecimiento del hecho dañoso, la retribución económica que podría haber percibido por ella y el índice de probabilidad que tenía de obtener por sí mismo un empleo u ocupación productiva».

28 Valiente, «El dinosaurio...», 472.

29 *Ibidem*, 473.

30 Acuerdo y Sentencia N.º 68 del 21 de septiembre de 2021, dictado por el Tribunal de Apelación Penal Tercera Sala de Asunción en el expediente «Pastor Milcíades Coronel y otros s/ lesión corporal y otros», N.º 3154/1989.

31 Valiente, «El dinosaurio...», 475.

32 Causa N.º 74/2020 «Personas inominadas s/ Desaparición Forzada» ante la Unidad N.º 1 de la Unidad Especializada de Derechos Humanos.

## CONCLUSIONES

Todas las democracias latinoamericanas han fracasado en hacerse cargo de la desigualdad. Con éxito dispar, algunas han logrado confrontar la impunidad, anulando amnistías y condenando a perpetradores. Pero lo que ninguna ha logrado fue revertir el patrón de acumulación del modelo que las dictaduras implantaron. La región vive un resurgimiento de la memoria, a partir de los usos del pasado como argumento político para desnaturalizar la desigualdad del tiempo presente. En este periodo, Paraguay también asistió a una emergencia de la memoria relacionada a la superación del legado. El subtexto del viral *hashtag* #ANRNuncaMás da cuenta de este giro memorial.

En cuanto a las políticas de reparación, como nunca antes, en los 32 años de gobiernos postdictadura, las víctimas están enfrentando la indiferencia del Estado. A la ya palpable impunidad en la que quedará la mayoría de los crímenes cometidos, se suman el mezquino retaceo de las reparaciones económicas debidas y el vacío de políticas de memoria que institucionalicen la transmisión de las enseñanzas de su sufrimiento.

Mención aparte —por sus graves e irreversibles consecuencias para las miles de víctimas que se encuentran en sus últimos años de vida— merecen la conducta institucional de la PGR y del Poder Judicial en lo relativo a las reparaciones económicas.

Finalmente, la discusión sobre el beneficio de excusión plantea dos cuestiones que no pueden ser omitidas por el Estado: primero, que los perpetradores, en su mayoría, ya se encuentran fallecidos; segundo, que los crímenes del stronismo fueron crímenes de Estado, cometidos en un contexto de lesa humanidad, que conllevaron la participación orgánica e institucional de todo el aparato estatal en la persecución sistemática de una parte de la población. La tesis de la responsabilidad subsidiaria del Estado, que parte del supuesto de funcionarios aislados, obrando por cuenta propia, es indefendible desde todo punto de vista, particularmente, el legal. Se trata de una suposición contrafáctica y negacionista, que va de contramano con declaraciones oficiales del Estado paraguayo sostenidas, entre otros lugares, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>33</sup> o a través del informe de la Comisión de Verdad y Justicia.

---

33 Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

## RECOMENDACIONES

- El Ministerio Público y el Poder Judicial deben acelerar la investigación y el enjuiciamiento criminal de los crímenes de lesa humanidad, asegurando el deber de investigar de manera pronta, exhaustiva e independiente.
- El Poder Judicial debe incorporar el control de convencionalidad al juzgamiento de las acciones civiles resarcitorias relativas a crímenes de lesa humanidad, en particular, respecto de la observancia del principio de imprescriptibilidad de la acción civil.
- El Poder Ejecutivo debe asegurar la reparación pronta y oportuna de las víctimas de la dictadura, conforme a las normas vigentes, asegurando el desembolso de las indemnizaciones ya acordadas y pendientes de pago a favor de 1.776 víctimas directas y 812 herederos y herederas.
- La Secretaría Nacional de Cultura debe identificar, inventariar y registrar todos los sitios de memoria de la dictadura como bienes culturales integrantes del Patrimonio Cultural, como paso previo a la formulación de una política de patrimonialización compatible con la Resolución N.º 3/2019 «Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas» de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los «Principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria» del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur.

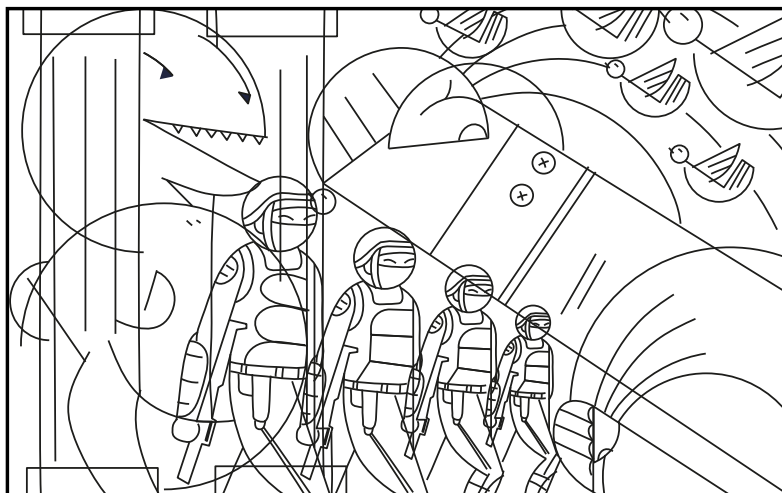
Por considerarse de interés, ya que no han sido atendidas, se reiteran las siguientes recomendaciones incluidas en el informe de 2020.

- El Poder Ejecutivo debe dotar de recursos financieros, humanos, técnicos y científicos adecuados al equipo de investigación, localización e identificación de personas desaparecidas.
- El Ministerio de Educación y Ciencias debe dar difusión al informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, incluyéndolo en el currículum de todos los niveles del sistema educativo.



PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O  
PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

## DEMOCRACIA DEL GAS



Una millonaria adquisición de municiones y armas menos letales, en plena pandemia, así como la puesta en vigor de un nuevo protocolo sobre el uso de la fuerza, plantean la necesidad de discutir los límites y controles que se deben establecer en el nivel operacional sobre la labor policial. La impunidad de la tortura sigue siendo, por otra parte, el principal factor que determina la crónica persistencia de esta práctica.

**Palabras claves:** *tortura, impunidad, policía, Ministerio Público, armas menos letales.*

**Hugo Valiente**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

Este artículo abordará el derecho a la integridad personal a partir de las obligaciones del Estado en materia de prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Se analizarán la política de adquisiciones de armas menos letales por parte de la Policía y los cambios registrados a nivel normativo en la regulación del uso legítimo de la fuerza. Se pondrá un énfasis especial en el deber de investigar y sancionar el crimen de tortura y el de adoptar medidas de prevención en el uso de la fuerza de los agentes del orden. Se verificará el grado de cumplimiento de estas obligaciones a partir de casos emblemáticos concretos ocurridos en el año o reportados en periodos anteriores, que aún permanecen bajo investigación.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

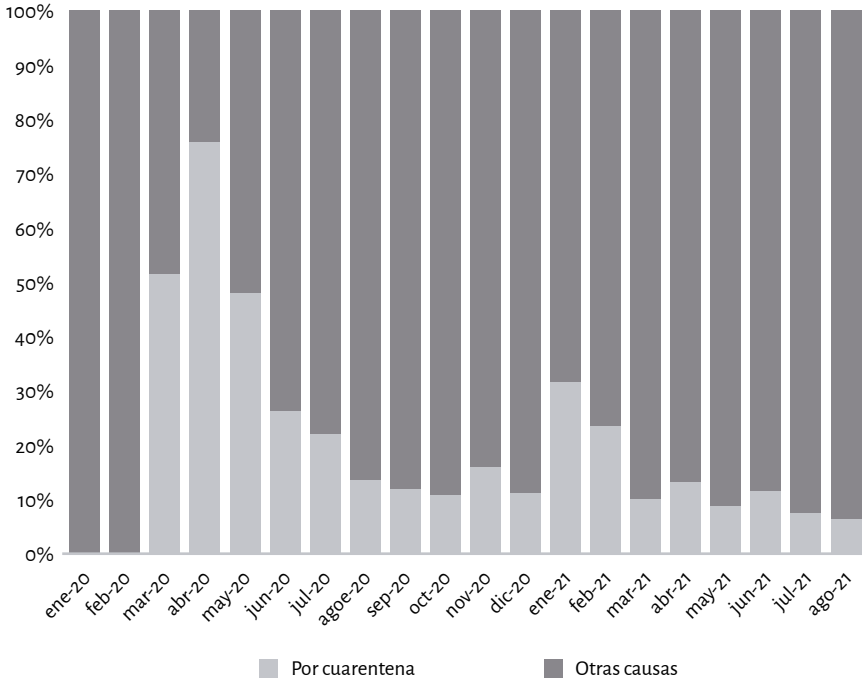
La pandemia por COVID-19 siguió marcando, en gran medida, la agenda de seguridad. Entre enero y agosto de 2021, por supuestas trasgresiones a la cuarentena sanitaria, fueron aprehendidas 1.172 personas (990 hombres y 182 mujeres), manteniéndose como la primera causa en cantidad de aprehensiones, por encima de violencia familiar y exposición al peligro en el tránsito terrestre. Este cuadro es similar al reportado en el 2020 —cuando se observó el uso discrecional del sistema penal para lograr el acatamiento de las medidas de aislamiento sanitario—, que derivó en la privación de libertad de un total de 6.296 personas (5.623 hombres y 673 mujeres, a nivel país). Al igual que en el presente año, fue la primera causa de privación de libertad de las personas<sup>1</sup>.

En porcentaje, estas aprehensiones significaron el 17,2% de las registradas hasta agosto de 2021, frente al 35% del total de privaciones de libertad policiales en 2020. Si bien se observa una tendencia decreciente —luego de los picos alcanzados en los meses críticos de marzo a mayo del 2020, cuando llegaron al 75%—, también es cierto que se observan fluctuaciones, con mayor cantidad realizada como política preventiva, siguiendo a las olas del virus, como las registradas en los meses de enero y febrero de 2021, periodo durante el cual la cifra llegó a superar el 30% del total de privaciones de libertad (gráfico 1).

1 «Solicitud #46352. Aprehensiones por violación de cuarentena sanitaria 2020-2021», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#1/ciudadano/solicitud/46352>



**Gráfico 1. Aprehensiones policiales por desacato a la cuarentena sanitaria sobre el total por otras causas (enero 2020 a agosto 2021)**



Fuente: Policía Nacional.

## REGISTRO DE LAS DENUNCIAS DE TORTURA

Entre el corte de datos del último informe (julio 2020) y el del presente (agosto 2021), se han ingresado 551 nuevas denuncias ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, de las cuales 164 corresponden al hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y 183 a tortura.

Desde la creación de esta Unidad en 2011, hasta agosto de 2021, recibió 333 denuncias por tortura y 1.472 por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas (tabla 1). La calificación inicial del hecho denunciado es realizada por la Fiscalía, por lo que esta no es definitiva ni representativa de la gravedad real del hecho o fiel a la versión de la víctima. Asimismo, unas 28 denuncias fueron

calificadas como coacción respecto de las declaraciones, otra tipificación del Código Penal que hace concurso ideal con el crimen de tortura. Si bien, como se ha señalado en el informe anterior<sup>2</sup>, la Fiscalía no aplica un protocolo claro y explícito para determinar en qué circunstancias un hecho es tortura y en qué otras maltrato o lesión, lo concreto es que el Ministerio Público registra 2.369 denuncias de violencia institucional, que abarcan distintos crímenes que van del genocidio a la detención arbitraria policial, e incluyen desde casos históricos de la dictadura hasta situaciones del presente (tabla 1).

**Tabla 1. Denuncias ingresadas a la Unidad Especializada de Derechos Humanos, por hecho punible y unidad penal (UP) asignada. Años 2011-2021**

HECHO PUNIBLE	UP 1	UP 2	UP 3	OTRAS	TOTAL
Lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas	515	434	519	4	1.472
Tortura	122	113	97	1	333
Persecución de inocentes	101	95	117	0	313
Coacción respecto de las declaraciones	6	12	10	0	28
Desaparición forzada	30	41	5	0	76
Privación de libertad	5	5	1	0	11
Crímenes de guerra	0	0	0	0	0
Genocidio	0	0	2	0	2
Otros hechos punibles	0	0	0	0	0
A determinar / Atípico	45	46	42	1	134
<b>Totales</b>	<b>824</b>	<b>746</b>	<b>793</b>	<b>6</b>	<b>2.369</b>

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos abarcan hasta agosto de 2021.

## IMPUNIDAD DE LA TORTURA

El 77,8% de las causas ingresadas a la Unidad se encuentra en la etapa de investigación sin imputados y/o archivadas, es decir, estas denuncias ni siquiera cuentan con una hipótesis investigativa formulada o un presunto victimario identificado. En las causas archivadas —el 32,7%—, la investigación se encuentra paralizada, aunque puede ser reabierta, dependiendo de que la víctima aporte alguna información o tome el impulso que el Ministerio Público no da. Desde un punto de vista realista, estas denuncias nunca serán adecuadamente investigadas.

2 Hugo Valiente, «Pandemia de garrotazos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 463-478.

El 1,3% de las causas está activa, con perpetradores identificados, imputados o acusados, en diferentes etapas del procedimiento, y apenas el 0,7% acabó en una condena, ya sea impuesta en juicio oral o mediante el procedimiento abreviado (tabla 2). A nivel de gestión global, el Ministerio Público reporta que el 12% de las causas son archivadas<sup>3</sup>, lo que evidencia pobres resultados de gestión de la investigación penal de la violencia institucional.

En el marco del Examen Periódico Universal (EPU) efectuado en 2021, el Paraguay recibió siete recomendaciones relacionadas a sus obligaciones en materia de prevención e investigación de la tortura. Todas fueron aceptadas y convertidas en compromisos por parte del Estado<sup>4</sup>.

**Tabla 2. Denuncias ingresadas a la Unidad Especializada de Derechos Humanos por estado procesal y unidad penal asignada. Años 2011-2021**

ESTADO PROCESAL	UP 1	UP 2	UP 3
<b>Causas activas</b>			
En etapa investigativa (sin personas imputadas)	364	259	363
En etapa investigativa (con personas imputadas)	3	0	8
Con acusación en etapa intermedia	5	1	2
Elevadas a juicio oral y público	2	1	1
Con recurso de apelación pendiente	2	2	1
Con recurso de casación pendiente	1	0	0
<b>Causas con salidas alternativas al juicio oral</b>			
Archivadas	304	260	150
Desestimadas	29	178	125
Con suspensión condicional	6	32	11
Con criterio de oportunidad	11	10	10
<b>Con condena firme</b>			
Condena en procedimiento abreviado	0	5	0
Condena en juicio oral	3	5	2
<b>Causas finiquitadas sin condena</b>			
Causas absueltas en juicio oral	5	0	0
Con sobreseimiento definitivo	6	0	14
Con sobreseimiento provisional	0	0	4

Fuente: Ministerio Público. Unidad Especializada de Derechos Humanos. Los datos abarcan hasta agosto de 2021. La suma total de causas por Unidad en las tablas 1 y 2 no es coincidente, por deficiencias en el registro de la fuente.

3 «Ministerio Público - Balance Anual de Gestión Pública 2020», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 28 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/bagp-2020/13-03-ministerio-publico.pdf>

4 Véase más información en el artículo sobre Sistema internacional de protección de derechos humanos en este informe.

## NUEVO REGLAMENTO DEL USO DE LA FUERZA

En mayo, la Policía Nacional adoptó un nuevo protocolo de uso de la fuerza, que reemplazó al que se encontraba vigente desde el 2011<sup>5</sup>. La nueva disposición fue elaborada por un equipo compuesto íntegra y exclusivamente por seis policías, con formación legal o especialistas en uso de la fuerza. El documento fue revisado por siete pares policiales, de áreas de asesoría legal, normas y procedimientos, de la fuerza antidisturbios y del departamento de derechos humanos. Asimismo, participaron de la revisión tres funcionarios civiles del Ministerio del Interior. No tuvieron participación otras agencias del Estado que deberían haber sido consultadas, como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Tampoco hubo consultas o participación con organizaciones de derechos humanos.

El nuevo reglamento presenta numerosos aspectos deficitarios, en particular, en omisiones sobre cuestiones que debería regular. El protocolo se limita, en su mayor parte, a transcribir el texto de disposiciones vigentes en otras normas (legales, convencionales o de *soft law*), sin desarrollar lo que debería ser su objeto: las directrices operacionales. Específicamente, se presentan, entre otras, las siguientes observaciones:

- a. Aun cuando el protocolo incorpora los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, no incluye los criterios de distinción y humanidad como marcos legitimadores y reguladores del uso de la fuerza.
- b. No desarrolla una definición clara con respecto al criterio de proporcionalidad.
- c. Carece de enfoque de género y de niñez, salvo algunas pocas referencias relacionadas a la medición de fuerza superior del hombre y a la inspección corporal por personas del mismo sexo.
- d. Aunque se establece un catálogo de armas autorizadas, se agregan armas de guerra que no pueden ser armas de dotación en situaciones de seguridad interior, como los lanzagranadas o las ametralladoras de calibre .50.
- e. En el catálogo de armas de fuego de la dotación reglamentaria, se incorporan más de diez tipos de armas y calibres diferentes, pero no hay regulación alguna que especifique las situaciones y condiciones de uso específicas. No se regula cuáles serían armas de dotación para

---

<sup>5</sup> Resolución N.º 437 del 17 de mayo de 2021 «Por la que se aprueba el nuevo manual de uso de la fuerza y armas de fuego de la Policía Nacional». El anterior manual había sido adoptado por la Resolución N.º 126 del 28 de enero de 2011 «Por la cual se aprueba el Manual del Uso de la Fuerza de la Policía Nacional».

tareas de seguridad ordinarias y cuáles serían de uso estricto de las unidades tácticas especiales.

- f. Se autoriza el uso de gas pimienta en un umbral muy bajo de riesgo (situaciones de resistencia pasiva que no conllevan agresión ni riesgo de lesiones al personal policial interviniente), lo que habilita un margen muy amplio de abuso.
- g. Habilita el empleo de pistolas de electrochoque, armamento menos letal cuya utilización por fuerzas policiales es cuestionada por el riesgo que conlleva su uso sobre la vida de las personas.
- h. A pesar de ser armas reglamentarias de la dotación, no está regulado el uso de proyectiles de goma y de gases lacrimógenos para el control de las multitudes.
- i. No se incluye una reglamentación acerca del empleo de armas contundentes (cachiporras y tonfas) y de golpes (puños, patadas, rodillazos, llaves de inmovilización, etc.), salvo los umbrales de autorización. No define criterios estrictos de las partes del cuerpo donde se pueden aplicar los golpes y criterios de proporcionalidad de acuerdo con el instrumento de contusión. Por ejemplo, no se determina la prohibición de aplicar golpes de cachiporra en la cabeza.
- j. Si bien se instaure un sistema de reportes y procedimientos de investigación, se establece que la institución policial brindará asistencia legal gratuita y cobertura de todos los gastos judiciales a los policías que sean investigados, lo que rompe el equilibrio con la víctima y contamina la imparcialidad con que la institución policial debe intervenir e investigar internamente los casos sospechosos de abuso.

## ADQUISICIÓN DE GAS Y MUNICIONES ANTIDISTURBIOS

Pocos días después del inicio de la ola de protestas sociales en marzo de 2021, la Policía Nacional convocó a una licitación pública nacional para adquirir municiones y material antidisturbios. En este marco, la institución adjudicó dos contratos por valor de poco más de 2.500 millones de guaraníes para la compra de 22.000 proyectiles de goma para escopeta calibre 12, 255 granadas de mano de gas lacrimógeno, 100 envases de aerosol de gas pimienta, 245 cartuchos de gas lacrimógeno para lanzadores operados manualmente y dos cartuchos de gas lacrimógeno para lanzadores operados desde el carro hidrante, entre otros ítems<sup>6</sup>. Fueron adjudicadas las empresas Winner S.R.L.

<sup>6</sup> «Adjudicación de la Licitación 392813 - ADQUISICIÓN MUNICIONES», Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, acceso el 8 de septiembre de 2021, <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/392813-adquisicion-municiones-1/resumen-adjudicacion.html>

y Trans Center S.R.L., frecuentes proveedoras del Estado, las únicas que se presentaron a la convocatoria<sup>7</sup>.

Aunque la compra fue llamativamente coincidente con un ciclo de movilizaciones de descuento social drásticamente reprimidas, existe una política de adquisiciones regulares de material antidisturbios por parte de la Policía. Pese a que se observa una tendencia creciente, al menos en los últimos cinco años, la institución ha adquirido de manera regular una amplia gama de armas y municiones menos letales (tabla 3).

**Tabla 3. Adquisición de material antidisturbios**

ÍTEM (POR UNIDAD)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Balines de goma	3.075	16.024	18.684	32.294	14.007	22.000
Granadas de gas lacrimógeno (de mano)	-	534	500	200	154	255
Gas lacrimógeno	-	650	678	100	-	-
Granadas de gas lacrimógeno (lanzador)	-	-	-	113	154	245
Gas pimienta	-	-	-	203	100	100
Proyectil de emisión de gas lacrimógeno (cartucho)	-	-	-	-	3	2
Granadas de estruendo/aturdidoras	-	-	500	-	-	-
Lanzador semiautomático de proyectiles	-	-	-	1	-	-
Trajes antidisturbios	-	-	100	300	-	-
Escudos antidisturbios	-	-	107	300	-	-
Cascos antidisturbios	-	-	100	300	-	-
Chalecos antibalas	-	-	-	114	245	-
Drones	-	-	-	1	-	-
Caballos	-	-	-	22	-	-
Equipos de montura	-	-	37	-	-	-

Fuente: Tabulación propia, en base a datos abiertos de la DNCP.

7 De acuerdo con los datos abiertos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la firma Trans Center S.R.L. fue adjudicada con 88 contratos con distintas entidades del Estado entre los años 2010-2021, por un valor total de más de 80 mil millones de guaraníes, principalmente en equipos militares y de seguridad y productos alimenticios, para las Fuerzas Militares y la Policía. Tiene como representante legal a la Sra. Blanca Cecilia Alvariza Villaverde, afiliada al Partido Colorado desde 1995, según el padrón partidario. La firma fue sancionada por la DNCP en tres ocasiones, entre los años 2015-2020, por haber proporcionado información falsa en procedimientos de contratación. Por su parte, la firma Winner S.R.L. fue beneficiada con 394 adjudicaciones entre los años 2010-2021, por un valor superior a los 229 mil millones de guaraníes, por contratos en diversos servicios y bienes con distintas entidades del Estado. Tiene como representantes legales a los Sres. Luis Fernando y Oscar Daniel Brítez Chamorro, ambos afiliados al Partido Colorado desde 1983 y 1978 respectivamente, según padrón partidario.

Con respecto al gas lacrimógeno, son tres los principales principios activos utilizados actualmente en su producción: el agente CN (cloruro de fenacilo), el agente CS (clorobenzilideno malononitrilo) y el agente OC (oleoresin capsicum), también conocido como gas pimienta<sup>8</sup>.

La literatura médico-científica es abrumadora, al señalar que estos agentes están lejos de ser inocuos para la salud humana. Tienen el potencial de causar daños graves y representan amenazas específicas para personas vulnerables, como niños y niñas, personas con enfermedades respiratorias, cutáneas o morbilidades cardiovasculares. La investigación sobre sus efectos en seres humanos es muy limitada. Mucha de ella está clasificada, porque es de origen militar. Falta más investigación toxicológica y epidemiológica sobre las consecuencias del uso del gas en condiciones reales. La continuidad de su uso sobre manifestantes representa un riesgo desconocido y potencialmente grave para la salud pública, que equivale a estar testando en la población con agentes de consecuencias desconocidas. Se demanda más investigación libre de conflicto de intereses y regulaciones estrictas sobre su uso<sup>9</sup>. Incluso, se ha planteado una moratoria hasta que exista evidencia médica concluyente sobre su seguridad<sup>10</sup>. Reportes de organizaciones de derechos humanos han alegado casos de fallecimiento de personas debido al uso abusivo del gas<sup>11</sup>.

A pesar de que las normas del derecho internacional humanitario prohíben la utilización de gas lacrimógeno en conflictos armados, existen excepciones para el uso por parte de los Estados sobre su propia población, en acciones de mantenimiento del orden público<sup>12</sup>. Además del vacío legal en la regulación, el empleo del gas sobre civiles se fundamenta en dos premisas: su eficacia, ya que permite disolver rápidamente grandes concentraciones de personas,

8 Omega Research Foundation, *Visual Guide to Law Enforcement and Security Equipment* (Manchester: Omega Research Foundation, 2021), 86-90.

9 Howard Hu, Jonathan Fine, Paul Epstein, Karl Kelsey, Preston Reynolds y Bailus Walker, «Tear Gas - Harassing Agent or Toxic Chemical Weapon?», *Journal of the American Medical Association* 262, N.º 5 (1989): 600-603. Craig Rothenberg, Satyanarayana Achanta, Erik R. Svendsen y Sven-Eric Jordt, «Tear gas: an epidemiological and mechanistic reassessment», *Annals of the New York Academy of Sciences* 1378, (2016): 96-107, DOI 10.1111/nyas.13141. Rohini J. Haar, Vincent Iacopino, Nikhil Ranadive, Sheri D. Weiser y Madhavi Dandu, «Health impacts of chemical irritants used for crowd control: a systematic review of the injuries and deaths caused by tear gas and pepper spray», *BMC Public Health*, (2017): 17:831, DOI 10.1186/s12889-017-4814-6. Lauren Wagner, Zoe Guttman, Yuki Hebnier y Conner S. Philson, «A Proposal for FDA Oversight of Tear Gas», *Journal of Science Policy & Governance* 18, N.º 1, (2021): DOI 10.38126/JSPG180115. Jennifer L. Brown, Carey E. Lyons, Carlee Toddes, Timothy Monko y Roman Tyshynsky, «Technology Assessment: Tear gas safety and usage practices», *Journal of Science Policy & Governance* 18, N.º 1 (2021): DOI 10.38126/JSPG180104

10 «Safety of chemical batons», *The Lancet* 352, N.º 9123, (1998): DOI 10.1016/S0140-6736(98)21029-4.

11 Physicians for Human Rights, *Weaponizing Tear Gas: Bahrain's Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians* (Cambridge: Physicians for Human Rights, 2012). Amnistía Internacional, *Israel and the Occupied Territories. The Misuse of Tear Gas by Israeli Army Personnel in the Israeli Occupied Territories* (Londres: Amnistía Internacional, 1988). Codehupy, *Informe Chokokue. Informe al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay (1989-2005)* (Asunción: Codehupy, 2007), 441-446.

12 La prohibición del uso de gases tóxicos y asfixiantes en conflictos armados internacionales ya se dispuso en el Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925. Véase también la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (art. II, 9.d).

sin recurrir a la fuerza física, lo que reduce el riesgo de lesiones y pérdida de vidas entre policías y manifestantes; y su bajo nivel de riesgo, ya que si bien estos agentes son letales, la dosificación utilizada en el armamento antidisturbios está muy por debajo del umbral de toxicidad mortal<sup>13</sup>.

Paraguay adquiere el gas lacrimógeno producido por Condor Tecnologias Não-Letais, una de las siete grandes empresas brasileras del rubro y la principal productora de gas lacrimógeno en América Latina<sup>14</sup>. La compañía se ha ubicado exitosamente en el nicho de negocios de la represión global de la protesta social. Agentes irritantes y tecnología militar producida por Condor se han usado masivamente en la represión de la Primavera Árabe, en Venezuela y en las protestas de la Plaza de Taksim, contra el gobierno de Recep Tayyip Erdogan en Turquía<sup>15</sup>. Granadas lacrimógenas fabricadas por esta empresa fueron utilizadas en 2012 en Bahrain, durante la represión de las protestas prodemocracia en dicho país, donde causaron dos muertes de activistas debido a su uso abusivo como arma represiva<sup>16</sup>.

En la última compra de 2021, la Policía adquirió granadas de mano del modelo GL-302, que es definida por el fabricante como un arma desarrollada para el control de disturbios y lucha contra el crimen, que actúa por saturación del ambiente, mediante la emisión de una intensa humareda que esparce el agente CS<sup>17</sup>. También adquirió proyectiles de gas del modelo GL-202 para lanzadores, que tiene un rango de alcance de hasta 160 metros, disparados a 45 grados. Fue desarrollado con el objetivo de «desalojar personas y disolver grupos de infractores de la ley por el efecto del agente lacrimógeno», ya que puede ser lanzado por encima de obstáculos tales como muros y barricadas. El fabricante no especifica el principio activo del agente irritante de esta última granada, pero advierte que su mal uso puede causar heridas graves o muerte<sup>18</sup>.

Por otra parte, el rociador de gas pimienta adquirido es el modelo GL-108 Advantage Med que, según el fabricante, es un arma diseñada para que la policía reduzca rápidamente y de forma direccionada a un infractor o un pequeño grupo de infractores, mediante la aspersión de un cono de aerosoles

13 Un razonamiento que, por otra parte, es similar a la justificación de la tortura: el «legítimo» umbral de dolor intolerable al que se puede someter a una persona, sin provocarle la muerte, por razones superiores de seguridad del Estado.

14 Omega Research Foundation and Justiça Global, *The Manufacture, Trade and Regulation of Law Enforcement and Security Equipment in Brazil* (Manchester: Omega Research Foundation, 2020).

15 Anna Feigenbaum, «Agentes antidisturbios: Un caso que merece regulación», *Sur* 12, N.º 22 (2015): 109-122.

16 Physicians for Human Rights, *Weaponizing Tear Gas: Bahrain's Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians* (Cambridge: Physicians for Human Rights, 2012). «Brazil Arms Exports: Country Preaches Peace, Sells Tons Of Arms», *Agência Publica*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://apublica.org/2012/03/brazil-arms-exports-country-preaches-peace-sells-tons-arms/>

17 «GL-302 GRANADA LACRIMOGÊNICA DE ALTA EMISSÃO», *Condor Tecnologias Não-Letais*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.condornaoletal.com.br/gl-302/>

18 «GL-202 PROJÉTIL LONGO ALCANCE LACRIMOGÊNICO», *Condor Tecnologias Não-Letais*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.condornaoletal.com.br/gl-202/>



que disemina el agente OC. La formulación no inflamable del producto la hace ideal para su aplicación combinada con dispositivos de electrochoque, según promociona la empresa. Al igual que sus otros productos, el fabricante descarga su responsabilidad en el sentido de declarar que el mal uso, o su utilización por personal no debidamente entrenado, puede ocasionar heridas graves o la muerte<sup>19</sup>.

Estas armas son utilizadas de manera ordinaria sobre la población por las fuerzas policiales paraguayas, sin una debida supervisión. En 2020, se reportó un total de 397 operaciones especiales y de contención que conllevaron desde eventos con presencia disuasiva de la policía antimotines hasta situaciones en las que se recurrió masivamente a armamento menos letal<sup>20</sup>.

A la falta de regulación del uso de la fuerza y de criterios claros en el nivel operacional para el uso de armas menos letales, como los proyectiles de goma y el gas lacrimógeno, se suma la ausencia de supervisión sanitaria. La entidad reguladora, la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria (DNVS), carece de normas sobre estos principios activos y no ha otorgado licencias a la Policía Nacional que autoricen su uso<sup>21</sup>. Aunque la ley que regula la tenencia y el uso de armas de fuego, municiones y explosivos (Ley N.º 4036/2010) incorpora en la definición de armas a todas las bombas de gas y se prohíbe a las personas particulares el uso de artefactos que lancen gases venenosos, no hay reglamentación sobre su uso por parte de agentes del Estado.

Se debe tener presente que las armas menos letales se justifican sobre la ficción que no se trata de armas químicas, sino de productos seguros e instrumentos válidos para asegurar el orden público en una democracia. Detrás del negocio de las armas menos letales hay una lógica corporativa, donde la industria es la que define las condiciones de uso y vende el servicio de entrenamiento<sup>22</sup>.

## INVERSIÓN PÚBLICA EN LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA

Para agosto de 2021, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura había ejecutado el 51,3% de su presupuesto asignado para el año, de un total de 4.714 millones de guaraníes (USD 683 mil). Esta cantidad significa una reducción de -22% de su presupuesto institucional previo a la pandemia. Sobre lo ejecutado en el presente periodo, el 77% corresponde al pago de remune-

19 «GL-108 ADVANTAGE MED», *Condor Tecnologias Não-Letais*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.condornaletal.com.br/gl-108-advantage-med/>

20 «Ministerio del Interior Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2020», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 2 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/bagp-2020/12-03-ministerio-del-interior.pdf>

21 «Solicitud #47471. Regulación de principios activos - DNVS», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/47471>

22 Feigenbaum, «Agentes antidisturbios...».

raciones de su planta de 22 funcionarios y funcionarias. En el terreno operativo, rubros esenciales para sostener el programa de monitoreo del MNP han tenido, hasta agosto, un muy bajo nivel de ejecución, como lo relativo a combustible (13,9%), o sufrieron recorte, como los viáticos, que fueron reducidos a la mitad<sup>23</sup>.

En 2020, la ejecución anual del presupuesto asignado fue del 78,7%, sobre el presupuesto ya recortado tras las medidas fiscales de austeridad establecidas por la pandemia. Los recortes y la baja ejecución afectaron principalmente a las actividades de visitas de monitoreo a lugares de encierro. El MNP reportó en su informe de gestión de 2020, presentado en marzo de 2021, haber efectuado visitas de monitoreo y seguimiento a dieciocho establecimientos de privación de libertad y cinco inspecciones de intervención<sup>24</sup>. Para el 2022, el proyecto de presupuesto institucional presentado por el Ministerio de Hacienda al Poder Legislativo contempla un monto total de 5.155 millones de guaraníes (USD 747 mil), lo que supone una restitución del presupuesto a una cifra cercana a los recursos que la entidad manejaba antes de la pandemia. No obstante, en el proyecto no se vislumbra mejoramiento de la capacidad operativa de la institución mediante inversiones en equipos informáticos o aumento de los recursos para movilización a lugares alejados de la capital<sup>25</sup>.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

### MOVILIZACIONES DE MARZO 2021

El caso emblemático del año, que plantea muchos de los temas abordados en este informe, se refiere a la represión policial de las protestas de marzo de 2021. Desde inicios del mes, una ola de descontento ciudadano creció y catalizó manifestaciones de protesta en Asunción y varias ciudades del país. El telón de fondo de la protesta fue la pésima gestión de la pandemia, el desabastecimiento de insumos básicos en los hospitales, el retraso en la vacunación de la población y el inicio de la mayor ola de contagios que dispararía las muertes por COVID-19 en los siguientes meses.

Las protestas se iniciaron en Asunción y otras ciudades del país, como Encarnación, el viernes 5 de marzo, con una reunión autoconvocada por

23 «Listado de ejecución presupuestaria por el objeto del gasto sobre movimientos desde el 01/01/2021 al 31/08/2021», MNP, acceso el 30 de septiembre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Informaci%C3%B3n-p%C3%ABlica/Ejecuci%C3%B3n-Presupuestaria/Ejecuci%C3%B3n-Presupuestaria---Agosto-2021/>

24 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe Anual de Gestión 2020* (Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2021).

25 «Proyecto de Ley de Presupuesto Ejercicio Fiscal 2022 15 - 02 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura», *Ministerio de Hacienda*, acceso el 27 de septiembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/GASTOS/G15-02.pdf>

ciudadanos y ciudadanas a través de las redes sociales. La manifestación de la capital transcurría de forma pacífica hasta que, en un momento dado, un pequeño grupo de personas empezó a causar disturbios, lo que fue aprovechado por la policía para atacar al grueso de las cinco mil personas que se encontraban reunidas, lanzando indiscriminadamente gases lacrimógenos y haciendo disparos con balines de goma. Las manifestaciones se repitieron en Asunción los días 6, 8, 9 y 17 de marzo. Similares acciones de protesta se registraron en otras ciudades del país y en zonas rurales se realizaron cortes de ruta. El 17, manifestantes en Asunción habrían iniciado un incendio en un local del gobernante Partido Colorado. El 26 de marzo, una manifestación convocada en Ciudad del Este fue reprimida con violencia. En todos los casos se repitió el mismo patrón de violencia institucional: uso indiscriminado, innecesario y desproporcionado de armas menos letales ante incidentes menores, disolución violenta de manifestaciones pacíficas y detenciones arbitrarias.

Un informe del MNP relevó que durante los incidentes fueron detenidas 155 personas (136 hombres y 19 mujeres) en todo el país. El 64% de las personas detenidas que fueron entrevistadas por el Mecanismo señaló haber sufrido tortura y otros tratos crueles durante el procedimiento de detención. El MNP pudo corroborar que muchos manifestantes habían recibido disparos con balines de goma en el rostro y en la cabeza. Asimismo, se verificó que muchas personas presentaban heridas de arma de fuego, con proyectiles de goma, en la espalda, lo que indica que las mismas estaban dispersándose cuando agentes de policía seguían disparando sobre ellas, sin guardar ningún criterio de necesidad<sup>26</sup>.

De todos los casos, el que ganó notoriedad fue el de C.S., un manifestante que fue detenido por agentes de la Policía Montada y obligado a correr por varias cuadras, con las manos esposadas hacia atrás, perseguido por caballos. La escena fue grabada por una persona y el video viralizó la exhibición de la violencia policial sobre los manifestantes<sup>27</sup>. Hasta el cierre de este informe, no existían imputaciones a agentes policiales responsables de estos abusos.

Este patrón de violencia policial se repitió en el año en otras actuaciones represivas. Durante los incidentes ocurridos en el marco de una manifestación indígena, el 29 de septiembre, un vendedor ambulante que no participaba de los hechos de violencia, H.M. (de 54 años de edad), sufrió lesiones en el peroné, abdomen y testículos, como consecuencia de un disparo de escopeta con balines de goma, que había sido efectuado a muy corta distancia.

26 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, I.I. N.º 04/2021. *Informe de intervención en el contexto de las manifestaciones sucesivas en el país* (Asunción: MNP, 2021).

27 «Policías de la montada habrían humillado a un manifestante» [Archivo de vídeo], ABC TV Programa, 18 de marzo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=l6GzPvNpNxQ4>

## Presuntas torturas del Grupo Lince

J.A.C., persona de sexo masculino de 28 años, fue aprehendida por dos agentes de policía del Grupo Lince en la madrugada del 24 de febrero, sindicado de ser el autor de un robo de celular. Fue trasladado por agentes de la Comisaría 5.<sup>a</sup>, quienes lo derivaron a la Comisaría 3.<sup>a</sup>, ambas de Asunción, donde quedó detenido. Durante las siguientes 72 horas fue trasladado en cuatro oportunidades al Hospital de Barrio Obrero, para la realización del examen médico posdetención y debido a dolores abdominales. El 27 de febrero quedó en internación, bajo observación, por lesiones en el páncreas e hígado, falleciendo ese mismo día, en horas de la tarde. El caso se encuentra bajo investigación del Ministerio Público y un informe preliminar elaborado por un patólogo forense señaló como posible causa de muerte un *shock* hipovolémico a raíz de una contusión muy fuerte en el abdomen<sup>28</sup>.

De confirmarse el hecho, el caso evidenciaría la falta de rigor de las garantías contra la tortura durante la custodia policial. Cabe señalar que el detenido fue examinado por médicos de la salud pública a pocas horas de su detención y también por un forense. Compareció ante el Juzgado, la Fiscalía y fue entrevistado por una defensora pública dentro de las 24 horas de la detención, sin que ninguna de estas instancias tuviera la eficacia de prevenir los apremios ilegales a los que habría sido sometido.

## SEGUIMIENTO DE CAUSAS ANTERIORES

### Caso torturas del año 2000

Con respecto al caso del exministro del Interior Walter Bower y a los agentes de policía Merardo Palacios y Osvaldo Vera, acusados por torturas cometidas contra otros agentes de policía que habrían estado implicados en un intento de golpe de Estado en el 2000, el Tribunal de Apelación Penal Tercera Sala de Asunción resolvió anular la sentencia de absolución dictada en diciembre de 2019<sup>29</sup>.

La decisión señaló que en la valoración de las pruebas no se habían seguido las reglas de la sana crítica, por lo que se ordenó la realización de un nuevo juicio a cargo de otro tribunal. La defensa ha recurrido la decisión ante la Corte Suprema de Justicia.

### Caso niñas

En el caso de las niñas Lilian Mariana Villalba y María Carmen Villalba, víctimas de una ejecución arbitraria durante un enfrentamiento entre la Fuerza

28 Causa N.º 21/2021 «Persona Innominada s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y homicidio doloso», ante la Unidad Penal N.º 1 de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos.

29 Ver más antecedentes del caso en Valiente, «Pandemia de garrotazos».

de Tarea Conjunta (FTC) y el grupo armado no estatal Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) el 2 de septiembre de 2020, el Ministerio Público ha abierto una investigación penal<sup>30</sup>, pero el acceso a la investigación es restringido y la agente fiscal a cargo ha denegado a la Codehupy el conocimiento de primera mano del contenido y curso de la investigación. No obstante, se sabe que no existen presuntos responsables que hayan sido identificados.

De acuerdo a la versión oficial brindada por el Estado paraguayo ante cuatro procedimientos públicos especiales del sistema de protección internacional de Naciones Unidas en diciembre de 2020<sup>31</sup>, se trató del uso legítimo de la fuerza en el marco de un enfrentamiento. El Estado afirmó que ambas niñas vestían ropa militar, cargaban municiones, mochilas, chalecos tácticos y estaban armadas con pistolas y armas blancas. Una de ellas dio positivo a la presencia de residuos de plomo y bario en la prueba de parafina que le practicaron los agentes de Criminalística de la Policía Nacional. Junto al cuerpo de esa niña se encontró «un rifle con mira de precisión utilizado por francotiradores».

Un informe de expertos forenses del Independent Forensic Expert Group (IFEG) evaluó esta información disponible sobre la investigación y señaló que los forenses y funcionarios de Criminalística y del Ministerio Público destruyeron evidencia crucial para la investigación de la muerte de las niñas, violaron sus propios protocolos de investigación forense y los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Entre otros aspectos, señalaron que la prueba de parafina es un test carente de confiabilidad<sup>32</sup>.

Al cumplirse un año del hecho, la República Argentina lamentó la falta de su esclarecimiento, reiteró el ofrecimiento de cooperación del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y manifestó la presentación de un *amicus curiae* ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, instancia que tiene en curso un procedimiento de investigación<sup>33</sup>. Paraguay replicó al comunicado señalando que sus autoridades propusieron mostrar las evidencias del operativo del 2 de septiembre de 2020 y sobre la utilización de niños soldados por parte del EPP. Asimismo, afirmaron haber solicitado cooperación judicial internacional para obtener pruebas de ADN de las progenitoras de

30 Causa N.º 129/2020 «Investigación Fiscal s/ hechos punibles contra la vida y otros», ante la Unidad Penal N.º 2 de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos.

31 Misión Permanente del Paraguay ante la Organización de las Naciones Unidas y Organismos Especializados con sede en Ginebra, Nota MPG/OI/N.º 113/2020, *Observaciones de la República del Paraguay al requerimiento del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias; del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados y del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Referencia: AL PRY 1/2020. Diciembre de 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35761>

32 «Paraguay: Flawed Investigation of Argentine Girls' Killings», *Human Rights Watch*, 2 de diciembre de 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/12/02/paraguay-flawed-investigation-argentine-girls-killings>

33 «Primer aniversario del asesinato de las niñas Villalba. Información para la Prensa N.º 349/21», *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, 2 de septiembre de 2021, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/primer-aniversario-del-asesinato-de-las-ninas-villalba>

las niñas, residentes en la Argentina, para determinar su filiación real, pedidos que «continúan sin respuesta», según sostuvo la Cancillería paraguaya<sup>34</sup>. En el marco del EPU, Argentina había recomendado al Paraguay la misma propuesta, cuestión que fue rechazada por el Estado al momento de aceptar las recomendaciones<sup>35</sup>. La Codehupy propuso a la Cancillería paraguaya que solicite —incluso de forma conjunta con el Gobierno argentino— que un grupo de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) audite la investigación, solicitud que tampoco ha tenido respuesta favorable<sup>36</sup>. Finalmente, en octubre, ambas Cancillerías, como parte de otros acuerdos de agenda bilateral, suscribieron un compromiso para avanzar en la conformación de una «Comisión Relatora Internacional integrada por científicos forenses de Portugal, España, Paraguay y el Equipo Argentino de Antropología Forense, respetando la soberanía jurisdiccional del Paraguay»<sup>37</sup>.

Hasta ahora, pareciera que las autoridades paraguayas están más focalizadas en controvertir la documentación argentina de las niñas, antes que en investigar y esclarecer las circunstancias en las que fueron ejecutadas, obligación que debería ser la preocupación principal, independientemente de la nacionalidad y filiación de las víctimas. Las contradicciones y deficiencias manifiestas de la versión oficial, así como la falta de transparencia de la investigación, justifican que el Estado paraguayo permita un examen independiente en el caso.

## CONCLUSIONES

La pandemia fue ocasión para extender la frontera de interacción punitiva del Estado con la ciudadanía, lo que amplió el margen de actuación discrecional y los supuestos para el uso de la fuerza por parte de los organismos de seguridad. Desandar la inercia de esta violencia institucional desatada durante la emergencia, con sus secuelas de menoscabo a las libertades públicas, llevará mucho tiempo. En términos de derechos perdidos, ¿cuáles serán los costos reales de este enfoque securitario de la respuesta nacional al COVID-19? ¿Fueron las agencias del poder punitivo del Estado las más adecuadas para liderar en la calle esta reacción? Estas son las preguntas que quedan para la reflexión.

34 «Comunicado de prensa», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 9 de septiembre de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/comunicado-de-prensa-10>

35 Para más información, véase el artículo sobre Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos en este informe.

36 «Codehupy propone a Cancillería que expertos de la CIDH auditen investigación sobre muerte de niñas en Yby Yauú», *Codehupy*, 15 de junio de 2021, <https://codehupy.org.py/codehupy-propone-a-cancilleria-que-expertos-de-la-cidh-auditen-investigacion-sobre-muerte-de-ninas-en-yby-yau/>

37 «Comunicado Conjunto: Cafiero y Acevedo coincidieron en la visión de ambos países sobre la agenda bilateral y regional de Argentina y Paraguay. Información para la prensa N.º 418/21», *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - Argentina*, 14 de octubre de 2021, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-conjunto-cafiero-y-acevedo-coincidieron-en-la-vision-de-ambos-paises>; «Acevedo y Cafiero coincidieron en la visión de ambos países sobre la agenda bilateral y regional», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 14 de octubre de 2021, [https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/acevedo-y-cafiero-coincidieron-en-la-vision-de-ambos-paises-sobre-la-agenda-bilateral-y-regional?ccm\\_paging\\_p=5](https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/acevedo-y-cafiero-coincidieron-en-la-vision-de-ambos-paises-sobre-la-agenda-bilateral-y-regional?ccm_paging_p=5)

La violencia policial desmedida e impune con que fueron reprimidas las protestas del 2021 evidencia la necesidad de mayor control interinstitucional sobre el uso de la fuerza y armas menos letales, particularmente los gases irritantes y proyectiles de goma. Todo el circuito de adquisición, modos de empleo y rendición de cuentas sobre estos armamentos debe ser revisado y sometido a estándares compatibles con una sociedad democrática.

El MNP sigue presentando las características de una institución debilitada, en recursos financieros y humanos, con una capacidad operativa en territorio restringida, en particular, para sitios alejados de la capital.

El grave problema estructural de todas las declaraciones de buenas intenciones oficiales contra la tortura sigue siendo la impunidad. La política de seguridad y la política criminal descansan en el amplio margen de discrecionalidad que se da a la Policía. Pareciera que los agentes fiscales encargados de investigar los hechos denunciados temen buscar la verdad porque se pueden encontrar a sí mismos y a sus colegas, quienes dependen, en gran medida, de lo que la Policía les presente para resolver sus casos. Mientras la independencia del Ministerio Público no sea asegurada, la impunidad será el aliciente para la continuidad de la tortura.

## RECOMENDACIONES

El Ministerio Público debe:

- formular una política criminal contra la tortura que sea consistente con la obligación del Estado de prevenir y sancionar este crimen.
- investigar de manera rápida, imparcial y exhaustiva —de acuerdo con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)— todas las denuncias de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, asegurando que los autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sean castigados con penas adecuadas.

La Policía Nacional debe derogar la Resolución N.º 437 del 17 de mayo de 2021 «Por la que se aprueba el nuevo manual de uso de la fuerza y armas de fuego de la Policía Nacional», y elaborar un nuevo protocolo de uso de la fuerza que sea redactado con la participación de otros interlocutores relevantes e instancias de control, y con pleno apego a los estándares de derechos humanos.

El Estado paraguayo debe garantizar que el MNP disponga de los recursos necesarios para el pleno cumplimiento de sus misiones operativas.





CAPÍTULO 6

# DERECHOS GENERACIONALES





DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

# PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y LOS RETOS HISTÓRICOS DEL ESTADO PARAGUAYO CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CONTEXTO DE PANDEMIA



La pandemia ha exacerbado las deudas pendientes del Estado paraguayo con las desigualdades y los derechos de niñas, niños y adolescentes. Durante este año se ha evidenciado el impacto directo que esto ha tenido en su bienestar y protección, conjugado a su vez con las variables de género, violencia, pobreza, ruralidad, militarización, discapacidad. Entre otras, se registraron dificultades en la continuidad de los procesos educativos debido a las brechas de acceso a la virtualidad, la interrupción o no acceso a la salud, así como debilidad en los mecanismos de protección ante situaciones de violencia.

**Palabras claves:** *niñez y adolescencia, sistemas de protección, garantía de derechos, debilidad institucional, regresividad de derechos.*

**Soledad Cáceres Gasparri, Araceli Girala,  
Leticia Morel Burgos y Analía Martínez Aldana**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA  
DE LA COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

Este año en el artículo se analizan algunas de las propuestas normativas de mayor trascendencia que estuvieron en debate en el Parlamento y que tendrán repercusión en la vida de niñas, niños y adolescentes, como así también la grave regresión que, en materia de políticas públicas, ha sido la cancelación del proceso de aprobación del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2019-2024. También se observa el rol del sistema de protección, especialmente hacia aquellas poblaciones que, por sus características particulares, se encuentran en un mayor grado de vulnerabilidad, como es el caso de las hijas e hijos víctimas del feminicidio; adolescentes privados de libertad, niñez y adolescencia indígena y mujeres cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Además, se analiza el presupuesto del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, sus puntos más significativos en materia de inversión, redistribución de los recursos, su ejecución presupuestaria, así como su afectación directa en la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes. Y se mencionan casos relevantes que dan cuenta de la ausencia del Estado para este sector de la población.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### REFORMAS LEGISLATIVAS

En materia legislativa, en el periodo que se analiza se destacan proyectos de ley que se encuentran en actual debate en el Congreso, los que una vez aprobados tendrán incidencia en diferentes ámbitos de la vida de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se da cuenta de un proyecto truncado, que hubiera ayudado a dar respuesta a la problemática de personas desaparecidas.

### **Reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes: hacia la regulación de su penalización**

Tras la muerte de dos niñas de 11 años en manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)<sup>1</sup>, el 30 de diciembre de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley «Que establece medidas de prevención, protección y penaliza el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y su utilización en la comisión de hechos punibles». El proyecto actualmente ha sido revisado por tres de las respectivas comisiones, las cuales han emitido los dictámenes concernientes<sup>2</sup>.

1 Más datos en el informe de este derecho del año anterior: Analía Martínez Aldana y Camila Corvalán, «El paradigma de la protección especial de la niñez y la adolescencia: una deuda en Paraguay», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy), 512-515; y en el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el presente informe.

2 «Ficha Técnica del Expediente», *Silpy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 20 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123119>

Esta propuesta normativa busca establecer medidas de prevención y protección hacia niñas, niños y adolescentes que se encuentran en peligro de ser sometidos a reclutamiento forzoso por grupos militares estatales y no estatales, así como por alguna organización criminal, sancionando penalmente dichos actos.

Sin desconocer la relevancia política e institucional del proyecto presentado, es importante señalar que el mismo no contempla derechos fundamentales que deben ser reconocidos a niñas, niños y adolescentes en situación de reclutamiento forzoso o en riesgo de estarlo, en concordancia con lo que dispone al respecto el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (incorporado al sistema normativo paraguayo por Ley N.º 1897/2002)<sup>3</sup>.

Es imperante, además, que esta propuesta normativa considere especialmente los factores económicos, sociales y políticos que motivan la participación y/o utilización de niñas, niños y adolescentes en conflictos armados o para temas vinculados al crimen organizado.

### **Ley sobre el derecho a vivir en familia, una reforma clave que dio pasos hacia atrás**

En julio de 2021 se presentó ante la Cámara de Diputados el «Proyecto de ley que modifica el artículo 116 de la Ley N.º 6486/2020», que pretende principalmente reformular el plazo de transformación del modelo de atención institucional al residencial.

La Ley N.º 6486/2020 de «Promoción y Protección del Derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula los cuidados alternativos y la adopción» es un instrumento normativo que protege el derecho de toda niña, niño y adolescente a vivir y a desarrollarse en familia y, en caso de que amerite la separación transitoria, a recibir el cuidado alternativo, sea en un entorno familiar o lo más similar a él.

El artículo 116 de esta ley dispone, entre otras cosas, un plazo de 18 meses a partir de la entrada en vigencia de la norma para que las entidades de abrigo de tipo institucional que estén en funcionamiento se conviertan en la modalidad de acogimiento familiar o abrigo residencial. En este caso, el plazo establecido por la ley original para el proceso de transformación de tales instituciones se habría cumplido en agosto de este año.

---

3 El Protocolo Facultativo obliga a los Estados signatarios a garantizar el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes reclutados en su condición de víctimas junto con sus familias; así también dispone la creación de programas especializados para la prevención, la protección y el restablecimiento de derechos, así como la ampliación de aquellos planes, programas y proyectos que el Estado viene desarrollando tendientes a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las zonas de conflicto.

La reforma al artículo en cuestión, propuesta por Diputados, plantea que el proceso de transición para la reconversión de las entidades de abrigo pueda ser llevado a cabo hasta el día 5 de agosto del 2023, prorrogando dos años más con relación a la disposición anterior, fundamentando la propuesta en la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, por la cual a la mayoría de las entidades de abrigo les resultó imposible concluir el trámite correspondiente.

La Cámara de Senadores aprobó la propuesta en septiembre de este año, con estas modificaciones: por un lado, redujo el plazo propuesto para la transformación de las entidades de abrigo al 6 de enero del año 2023; y, por el otro, incorporó un párrafo adicional donde indica que aquellas entidades que no hayan presentado su plan de transformación deberán proceder a su elaboración con el acompañamiento de la Dirección General de Cuidados Alternativos (Dicuida) y a su presentación en el plazo perentorio de sesenta días, computados a partir de la publicación de la ley. En caso contrario, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) procederá a su clausura.

Esta reforma legislativa fue cuestionada públicamente desde las organizaciones de la sociedad civil, a través de una nota que hicieron llegar a las cámaras del Legislativo, manifestando —entre otros argumentos— que la transformación del modelo institucional al abrigo residencial no es una idea nueva salida de la nada: responde a un proceso que se inició a nivel internacional y nacional hace más de dos décadas y como resultado de aprendizajes, experiencias y evidencias respecto a lo nocivo del modelo de internado masivo y en grandes instituciones para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, señalaron que el Estado tiene la responsabilidad de identificar con precisión los principales obstáculos de implementación de una determinada norma, entre los cuales se encuentra la asignación presupuestaria para los organismos responsables de su implementación, que es una atribución propia del Congreso Nacional<sup>4</sup>.

Recordaron, además, que la Ley N.º 6486 fue sancionada en ambas cámaras por unanimidad, luego de un proceso de redacción y discusión que llevó seis años. Por este motivo, implica un grave retroceso que la Cámara de Diputados por medio de un trámite exprés haya tratado y aprobado un proyecto que, lejos de fundamentarse en el interés superior de la niñez, retrocede en los estándares de atención que ha dispuesto apenas dieciocho meses atrás con la promulgación de dicho marco legal<sup>5</sup>.

---

4 Nota con argumentos a favor de la NO reforma de la Ley N.º 6486 remitida por referentes de organizaciones de niñez y adolescencia al presidente de la Cámara de Diputados, Pedro Alliana, en julio de este año.

5 *Ibidem*.

## **Facilitar la búsqueda de personas desaparecidas: proyecto desechado**

En julio de este año se presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley «Que crea y regula el Sistema Nacional de Alerta de Personas Desaparecidas (SINAPDE)» para la búsqueda, localización, el seguimiento y registro de personas desaparecidas. El proyecto fue tratado en sesión de la Cámara Baja de fecha 15 de septiembre y por mayoría se resolvió rechazarlo y archivarlo.

Preocupa esta decisión porque la propuesta normativa venía, de alguna forma, a dar respuesta a la problemática de personas desaparecidas a partir de la implementación del SINAPDE, dependiente del ya existente sistema 911, asegurando la sinergia de la inmediatez al recibir denuncias respecto a la desaparición de una persona y la consiguiente emisión de la alerta, a fin de realizar todas las acciones urgentes pertinentes a los efectos de lograr la localización lo antes posible. Adicionalmente, planteaba la interacción con las instituciones competentes para el caso, como ser la Policía Nacional y el Ministerio Público, así como los ministerios de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.

## **DEROGACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: UN GOLPE A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Durante el 2020, en Paraguay se llevó adelante el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNA) 2019-2024. Era una herramienta para la operativización de este sector de la población, adecuando su enfoque a lo dispuesto en la aún vigente Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA 2014-2024)<sup>6</sup>, sus respectivos planes anteriores, así como tratados internacionales y leyes vigentes en materia de derechos de la niñez y la adolescencia. Buscaba garantizar condiciones de vida dignas a niñas, niños y adolescentes en nuestro país desde un abordaje integral, abarcando todas las dimensiones necesarias para una vida libre de pobreza y de violencia.

En su construcción tomó parte la ciudadanía, en consultas a nivel territorial, con alta participación de niñas, niños y adolescentes. Aprobado por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia el 20 de julio del 2020, sin embargo, cuatro meses después fue dejado sin efecto<sup>7</sup> tras cuestionamientos de

6 POLNA Paraguay 2014-2024, [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/politica\\_nacional\\_de\\_ninez\\_y\\_adolescencia\\_2014-2014.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/politica_nacional_de_ninez_y_adolescencia_2014-2014.pdf)

7 Resolución del Consejo Nacional N.º 05/2020.

grupos conservadores<sup>8</sup>. Inclusive, se logró la interpelación de la ministra de la Niñez y la Adolescencia para que dé explicaciones a la Cámara de Diputados<sup>9</sup> respecto a los puntos del Plan con los que ellos no estaban ideológicamente de acuerdo<sup>10</sup>. Así, el 15 de diciembre, la ministra Teresa Martínez —por más de siete ininterrumpidas horas— brindó una sólida argumentación de las acciones pertinentes, del trabajo realizado por su cartera y sostenido en el contenido del Plan<sup>11</sup>. Pese a esto, la presión ejercida por estos sectores, acompañados por algunas figuras de peso en el campo político como el vicepresidente de la República y varios legisladores, hicieron retroceder al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, que dejó sin efecto el mencionado Plan y convocó a un proceso de elaboración de uno nuevo que incluyera la participación activa de estos grupos que, de hecho, varios de ellos forman parte de la actual Comisión Redactora<sup>12</sup> del nuevo PNA 2020-2024.

## PROFUNDIZACIÓN EN LA FALTA DE ACCESO A DERECHOS EN LA CONTINUIDAD DE LA CRISIS DEL COVID-19

La crisis sociosanitaria provocada por la pandemia COVID-19 en el 2020 tuvo su continuidad durante este año. Los datos que se exponen reflejan el retroceso en el cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes.

**¿MENOS ABUSOS?** En 2020 se dio la mayor disminución en denuncias de abuso a niñas y niños recibidas por el Ministerio Público en 12 años. Se registraron 624 denuncias menos de abuso sexual de niñas y niños, es decir, de 3.330 casos en 2019, se pasó a 2.706 en 2020. Esto es especialmente llamativo

8 Los reclamos provinieron de grupos vinculados a sectores de Iglesias evangélicas, cristianas y católicas, así como de madres y padres, de carácter más bien conservador. Cuestionaron que no se les había dado participación en la elaboración del Plan, por tanto, el instrumento no incluía sus opiniones y pareceres. Además, referían no estar de acuerdo con los enfoques y los conceptos abordados, expresando que «el Plan viola el derecho a la patria potestad de los padres». Igualmente, indicaron que «el principal garante de los niños son los padres y no así el Gobierno, el Plan transgrede el derecho inviolable de los padres en la educación de sus hijos y en especial en materia de educación sexual y reproductiva». También criticaron la enseñanza de la sexualidad con enfoque de género, bajo la premisa de «construcción social de la sexualidad», sosteniendo que esto «transgrede el derecho constitucional al desarrollo armónico del niño y adolescente al ser expuestos ante información que altera la percepción natural del ejercicio de la sexualidad humana, alterando su identidad». Asimismo, cuestionaron la perspectiva de género, considerando que «al impartir educación en entes públicos a niños y adolescentes bajo la citada perspectiva se estaría cometiendo un abuso infantil institucionalizado».

9 Nota NHCD N.º 2972 de fecha 9 de diciembre de 2020, remitida por la Cámara de Diputados a la ministra de la Niñez y la Adolescencia, Teresa Martínez, mediante la cual se la cita a comparecer a la interpelación a realizarse el día 15 de diciembre de 2020 y se adjunta nota de preguntas a ser respondidas.

10 El pliego de interpelación contenía un total de 35 preguntas, muchas de las cuales se referían al PNA, con una clara tendencia cuestionadora en relación a determinados enfoques de derechos humanos como el de género o a derechos específicos como el acceso a una educación integral de la sexualidad, así también en lo referente a la vinculación del trabajo colaborativo existente entre el MINNA y organizaciones sociales o entidades de cooperación en materia de niñez y adolescencia, como la CDIA o Unicef, al respecto se indagaba sobre una supuesta influencia ideológica de estas organizaciones en relación al Plan.

11 «Interpelación ministra de la Niñez y la Adolescencia» [Archivo de video], TV Cámara Paraguay, 15 de diciembre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=A5Osq4Q-qYE>

12 El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia dispone por Res. N.º 01/2021 la creación de la Comisión Redactora del Plan y su Reglamento de Funcionamiento y por Res. N.º 02/2021 establece quiénes formarán parte de la Comisión Redactora.



considerando que, desde 2008, solamente en dos ocasiones no aumentó el número de denuncias de un año a otro y, en ambas, la diferencia fue menor a 100 casos<sup>13</sup>. Por esta razón, se podría inferir que las medidas y situaciones a consecuencia de la crisis sanitaria durante el 2020 pudieron haber tenido un impacto considerable en el acceso al sistema de justicia de niñas, niños y adolescentes.

**VULNERADO DERECHO A LA EDUCACIÓN.** Por la pandemia del COVID-19, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de no retornar a clases presenciales hasta el mes de diciembre de 2020 y, en consecuencia, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) adoptó la modalidad de educación a distancia para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional a través de la implementación del Plan de educación en tiempos de pandemia «Tu escuela en casa»<sup>14</sup>. Esto generó y acentuó brechas significativas en la calidad de la educación. Las niñas y niños indígenas y de las comunidades rurales quedaron fuertemente rezagados en cuanto a la continuidad educativa y la capacidad del sistema de hacer un seguimiento de los aprendizajes. En las zonas urbanas y suburbanas también entraron a tallar las grandes brechas por acceso a Internet y a los dispositivos necesarios para seguir un proceso de educación en línea asincrónica o sincrónica. Los datos hoy disponibles sobre el año escolar 2020 confirman que el derecho a la educación de miles de niñas, niños y adolescentes fue vulnerado debido a una respuesta insuficiente que no tuvo en cuenta las desigualdades. Así, como se temía, el 28,8% de niñas, niños y adolescentes de 10 años y más declaró no haber accedido a Internet en los últimos 3 meses. En el grupo de 10 a 14 años, el problema alcanzaba al 38,7% de la población nacional<sup>15</sup>. Por otro lado, el 17,9% de adolescentes de 15 a 19 años que no asistía a una institución de enseñanza formal declaró que se debía a la falta de recursos en el hogar, mientras que el 18,6% argumentó no hacerlo por «motivos familiares». Ambas causas vieron un aumento general de los 6,4 y 5,9 puntos<sup>16</sup>.

**DERECHO A LA SALUD, TAMBIÉN EN CRISIS.** Según la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2020, el 38,2% de las niñas, niños y adolescentes no acudió a consulta médica en el último incidente de salud que tuvo. Este porcentaje aumenta a partir del rango de 5 a 9 años de edad, alcanzando niveles superiores al 40%. Otro dato alarmante, al verificar esta variable en edades específicas, es que 30,7% y 32,1% de niñas y niños de 2 y 4 años, respectivamente, no fueron atendidas(os) por profesionales cuando su salud se vio

13 Datos recibidos del Ministerio Público en 2021.

14 Ministerio de Educación y Ciencias. MEC. 2020. Plan de educación en tiempos de pandemia. Tu escuela en casa, [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/1571671589908264#:~:text=Alcance-,El%20Plan%20de%20educaci%C3%B3n%20en%20tiempos%20de%20pandemia%20E2%80%9CTu%20Escuela,oficial%2C%20privada%20y%20privada%20subvencionada](https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/1571671589908264#:~:text=Alcance-,El%20Plan%20de%20educaci%C3%B3n%20en%20tiempos%20de%20pandemia%20E2%80%9CTu%20Escuela,oficial%2C%20privada%20y%20privada%20subvencionada)

15 INE. EPHC 2019 y 2020.

16 INE. EPHC 2020.

afectada<sup>17</sup>. El 34,6% de los varones, entre 0 a 17 años, no accedió a servicios de salud ante un incidente, frente al 42,4% de las mujeres<sup>18</sup>. Es preocupante que el grupo de edad más impactado por esta situación fueron las niñas de 10 a 13 años (55,3%), seguidas por las adolescentes de 14 a 17 años (50%), edades en que la información y el acceso a servicios de salud son claves, considerando que están pasando por un proceso de importantes cambios. Por otro lado, la priorización que se ha dado a la pandemia en el sistema de salud ha disminuido la atención de las patologías de salud habituales de niñas, niños y adolescentes. No solamente la dimensión de atención, sino también la preventiva. En 2020, las consultas en niñas y niños de 0 a 14 años se redujeron a la mitad en relación con 2019, más que en cualquier otro grupo de edad. En ese año, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) registró un total de 3.655.812 consultas menos que en 2019, de las cuales 1.832.322 casos (el 50%) eran del grupo de edad de 0 a 14 años, es decir, las personas afectadas por esta situación fueron en mayor cantidad niñas, niños y adolescentes<sup>19</sup>.

## **SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CUIDADORAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD**

El Estado ha elaborado el *Documento Marco para el Diseño de una Política Nacional de Cuidados en el Paraguay*<sup>20</sup>, en el cual se identifica como población beneficiaria a aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia, tales como niñas y niños de hasta doce años y personas con discapacidad y las personas adultas mayores de sesenta y cinco años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida diaria, así también a aquellas personas que cuidan, mayoritariamente mujeres, de forma remunerada o no.

¿Pero cuál es la real situación de las personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad? El *Diagnóstico situacional de las vivencias relacionadas al bienestar socioemocional de las personas cuidadoras principales de niñas, niños y adolescentes con discapacidad ante la situación de emergencia sociosanitaria por el Covid-19*<sup>21</sup> contiene los resultados obtenidos de un estudio que analiza la situación de un total de 19 mujeres cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Para el mismo se tuvo en cuenta el contexto de emergencia sociosanitaria por el COVID-19, pues ha tenido mayor impacto en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, debido al incremento de las

17 Elaboración de CDIA, con datos de la EPHC 2020, INE.

18 *Ibidem*.

19 Datos provisorios a agosto de 2021, Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES), MSPBS.

20 Ministerio de la Mujer, *Documento Marco para el diseño de una Política Nacional de Cuidados en el Paraguay*, <http://www.mujer.gov.py/index.php/politica-nacional-de-cuidados>

21 CDIA (2020), inédito.

desigualdades sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales y a la fragilidad en las respuestas del Estado. A continuación se presenta un resumen de lo que expresaron las entrevistadas, según diferentes dimensiones.

**ASPECTO SOCIOEMOCIONAL.** Las cuidadoras han manifestado sentirse «sobrecargadas» y/o «estresadas», expresando tener poco tiempo para prestar atención a estas emociones y compartir cómo se sienten. Todas mencionaron situaciones ligadas a la familia —y principalmente a la hija o hijo con discapacidad—, sus terapias, la falta de medicamentos, la escuela, sus emociones. No se han mencionado necesidades vinculadas a ellas mismas.

**REDES SOCIALES Y COMUNITARIAS.** Ante las dificultades y preocupaciones, el soporte principal de estas personas son, por lo general, el núcleo familiar, la pareja, las madres, las hermanas y, en algunas ocasiones, amigas(os) y vecinos(os). También se destacan apoyos formales (escuelas, centros de rehabilitación, servicios de salud física y mental). Casi la mitad de las entrevistadas refirieron apoyarse en la espiritualidad: cuentan con grupos religiosos como fuente de soporte emocional, calma y tranquilidad. Muchas han perdido esos espacios por la situación de aislamiento y cuidados de la pandemia, siendo estos importantes y necesarios para la red que cuida a las cuidadoras.

**TIEMPOS Y CUIDADO.** En cuanto a la distribución de las tareas del hogar y del cuidado, si bien hay parejas y familiares que contribuyen y operativizan tareas diarias, la mayoría de las actividades relacionadas a las hijas e hijos —decisiones terapéuticas, escolares, formas de criar, además de lo emocional— sigue siendo responsabilidad de las madres. El padre suele ser el único sostén económico —proveedor—, siendo ese su principal rol, delegando la crianza a la madre. Las que pueden delegar, lo hacen a otras mujeres, sean estas familiares (abuelas, hermanas, tías) o mujeres que lo hacen de manera remunerada. Así, se siguen reproduciendo y perpetuando los mandatos vinculados al género y a roles atribuidos a lo que es ser mujer y a lo que significa ser madre. Durante la pandemia, estas tareas y responsabilidades fueron mayores para ellas, realizando más horas de tareas en la casa, como también las actividades escolares, de recreación y de salud. La idea del cansancio que genera el cuidado aparece en las narrativas y, sin embargo, es uno que no computa como motivo para pedir ayuda o dejar de hacer algo. El cuidado de otros lleva muchas veces al descuido de sí misma.

**ACCESIBILIDAD Y CALIDAD EN SERVICIOS DE SALUD.** El acceso a servicios de salud mental sigue siendo limitado. Quienes han recibido este tipo de apoyo, fue dentro de las instituciones donde asistía su hija o hijo con discapacidad. Generalmente, no identifican servicios en sus comunidades y esto es porque no existen. El apoyo de espacios grupales u organizativos se ha mencionado poco y, si los hay, se les da poco valor. No hay tiempo para el cuidado físico

ni médico, no es prioridad. Inclusive las dolencias corporales y dificultades para dormir son una norma en las cuidadoras, pero estas son reducidas en importancia y paliadas con automedicación. El contexto ha propiciado el aumento de dificultades de salud, principalmente en lo que respecta a dolores corporales, dolores de cabeza y malestares gastrointestinales. Las tareas del hogar y del cuidado, más aún si las hijas e hijos requieren de mayores apoyos, están íntimamente relacionadas a estas dolencias. Y también la pandemia ha puesto en relieve las carencias y desigualdades dentro del sistema de salud.

**CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.** Una de las preocupaciones más importantes de las personas cuidadoras está relacionada con la necesidad de costear medicamentos, apoyos, rehabilitación, etc., más aún en el contexto actual. La pandemia y el confinamiento agravaron la situación socioeconómica de las familias participantes y agudizaron la crisis del cuidado, aumentando la carga de trabajo de las mujeres, ya que son ellas quienes tienen mayores horas de trabajo de cuidado no remunerado y quienes pueden llegar a tener doble o triple jornada laboral. Además, son las mujeres quienes sufrieron mayor impacto económico, ya que generalmente son las que primero salen del mercado laboral y son las últimas en reincorporarse. Respecto a apoyos o subsidios del Estado, solo algunas familias los reciben. Por ejemplo, del programa Tekoporã, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) por discapacidad o medicamentos de la Secretaría por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis). Acceder a mejores condiciones o apoyos está vinculado a una posesión de capital económico: a mayores ingresos, mayores posibilidades. Las personas que no lo tienen están sujetas a las pocas opciones que brinda el Estado en cuanto a protección social.

## **DEBILIDAD DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA Y LOCALIZACIÓN EN CASOS DE DESAPARICIONES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Actualmente, la responsabilidad de búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes denunciados como desaparecidos está a cargo de la Policía Nacional bajo la supervisión del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía Penal. En la práctica, ninguna de las instituciones procede, en general, a la búsqueda concreta de la persona. En su lugar realizan acciones administrativas y/o burocráticas antes que procedimientos de búsqueda activa e inmediata. La intervención del MINNA se concentra en la comunicación en redes sociales sobre los datos, señas o fotografías de la persona desaparecida. De esta forma, no se logra abordar la problemática en toda su dimensión y complejidad. Las estructuras administrativas, no ligadas al sistema de justicia y/o seguridad, en el ámbito penal tampoco desarrollan acciones efectivas para la búsqueda y protección de las niñas, niños y adolescentes. El

mencionado proyecto de ley que pretendía crear el SINAPDE hubiera servido de ayuda para localizar a las personas desaparecidas, pero fue archivado.

### **Realidad invisibilizada**

La desaparición de personas, y sobre todo de niñas, niños y adolescentes, es una realidad invisibilizada en Paraguay. Sin embargo, los datos proveídos por la Policía Nacional al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y Adolescencia de la CDIA indican que, desde enero al 20 de agosto de 2021, se reportaron 1.575 personas desaparecidas: más de la mitad tenían menos de 18 años (79,3% eran niñas y adolescentes mujeres). Por otro lado, el 57% de niños y adolescentes varones reportados como desaparecidos han sido localizados, mientras solo el 47% de niñas y adolescentes mujeres. Esto indica que una mayor cantidad de niñas y adolescentes mujeres son reportadas como desaparecidas, pero —en proporción— son las menos localizadas.

La actual estadística relevada de fuentes oficiales indica que, en promedio, por día se reportan entre 3 y 4 casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos. Se tiene registro de la localización de menos de la mitad. Entre enero a agosto de 2021, 4 fueron hallados sin vida (2 de sexo femenino y 2, masculino).

### **Protocolo en elaboración**

El Estado, a través del MINNA, se encuentra en proceso de elaboración de un Protocolo Específico para la Búsqueda y Localización de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos.

Desde la CDIA se han realizado aportes al proceso de elaboración del Protocolo, considerando que debe cambiarse el enfoque penal de la búsqueda por otro de protección, que debiera estar liderado por las instituciones encargadas de la protección de las niñas, niños y adolescentes, con la asistencia de la Policía Nacional, lo que implica un fortalecimiento institucional de estas instancias y el alcance de sus operaciones a nivel nacional.

Tanto el MINNA como los Juzgados de Niñez y Adolescencia y las Defensorías de Niñez y Adolescencia debieran liderar estos procesos de búsqueda y localización, a los efectos de tener presentes todas las aristas posibles del problema, sin perder de vista que, en el caso de la detección de posibles hechos punibles, la intervención del Ministerio Público debe ser inmediata.

Es importante, además, la intervención de profesionales —trabajadores(as) sociales y psicólogos(as)— que puedan acompañar tanto a la familia de la persona desaparecida como a la persona (si esta fuera localizada) para

garantizar su resguardo, contención y, según ordene la instancia judicial competente, su posterior reintegración familiar o bien la adopción de alguna medida de protección.

## **COMUNIDADES INDÍGENAS, ENTRE DESALOJOS SISTEMÁTICOS Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LA VIOLENCIA ESTATAL**

Entre los meses de mayo y julio de este año se han cometido reiterados desalojos de comunidades indígenas —que reclaman estar asentadas sobre sus propias tierras ancestrales— por parte del Estado paraguayo. La violencia ha sido el denominador común en la mayoría de las intervenciones policiales-fiscales<sup>22</sup>. Los niveles de violencia en los desalojos se han evidenciado en el uso de la fuerza policial y, en algunos casos, militar: han quemado casas, escuelas, cultivos e incluso han amenazado y lesionado a parte de su población.

Líderes y líderes de las comunidades<sup>23</sup> manifestaron que los desalojos han afectado a más de 400 niñas, niños y adolescentes, quienes han sufrido de manera directa esta violencia. Esta situación, sumada a todas las demás vulneraciones que padecen cotidianamente por la realidad de exclusión en la que tienen que sobrevivir, les ocasiona secuelas psicológicas e incluso físicas irreparables.

Aparte de la pérdida de pertenencias, preocupa saber cómo continuarán sus vidas niños, niñas y adolescentes. Especialmente, cómo superarán un hecho tan traumático, ya que un desalojo es violento *per se*. Pero, además, en la mayoría de estos casos hubo excesos en el uso de la fuerza. Según relataron las personas consultadas, no se utilizó ningún protocolo de tratamiento especial para el abordaje hacia niños, niñas y adolescentes presentes, así como tampoco se han llevado adelante medidas para restituir sus derechos vulnerados en los desalojos.

## **NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, VÍCTIMAS INVISIBLES EN CASOS DE FEMINICIDIO**

Además de las 4 niñas y adolescentes mujeres que fueron víctimas de femicidio en 2020<sup>24</sup> (representando el 11% del total de casos ese año), el femicidio de mujeres adultas trae también múltiples repercusiones para sus

22 Para más información sobre este tema se sugiere ver el artículo sobre desalojo forzoso y derecho a la tierra del presente informe.

23 Consulta realizada por la CDIA en el marco de la Plataforma Japolí —plataforma ciudadana de vigilancia y acción contra las desigualdades, integrada por diferentes organizaciones de la sociedad civil— y la Mesa de Articulación Indígena.

24 Observatorio de Género del Ministerio de la Mujer, *Informe sobre casos de femicidios en Paraguay. Segundo semestre año 2020*, [http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/9616/2851/0669/informe\\_2020\\_segundo\\_semestre.pdf](http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/9616/2851/0669/informe_2020_segundo_semestre.pdf)

hijos e hijas. Hay niños y niñas que, al no tener otros familiares, acaban bajo la tutela del Estado en algún programa de acogida o siendo institucionalizados. Cuando no es así, las que asumen la mayor responsabilidad de cuidados son las familias maternas, en especial las abuelas.

Los datos oficiales<sup>25</sup> del Observatorio de la Mujer, dependiente del Ministerio de la Mujer, registran 204 feminicidios entre el año 2017 y el primer semestre de 2021, que han dejado 229 personas en situación de orfandad (tabla 1).

**Tabla 1. Número de víctimas de feminicidios y de personas en orfandad por feminicidio entre el año 2017 y el primer semestre de 2021**

	2017	2018	2019	2020	2021 (ENERO A AGOSTO)	TOTAL
Víctimas de feminicidio	53	59	37	36 (4 de 0 a 17 años)	19	204
Personas en orfandad por feminicidio	30	40	78	51	30	229

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Mujer del Ministerio de la Mujer.

En general, el 80,3% de los agresores tenía con las víctimas una relación cercana ya sea esta de amistad, familiar (hermano, cuñado, padrastro) o bien de pareja, expareja, esposo o exesposo (la de mayor frecuencia)<sup>26</sup>.

El Observatorio de la Mujer realizó un análisis de los casos de feminicidio en Paraguay y las secuelas en hijos e hijas en situación de orfandad, concluyendo que —a la fecha— no existe informe oficial que pueda dar cuenta sobre la situación legal y socioeconómica, lugar en donde habitan los niños, niñas y adolescentes, por lo que es urgente contar con un programa que pueda recabar dichos datos y dar una respuesta integral, tal como exigen las normativas nacionales y las convenciones suscriptas al respecto por el Estado paraguayo.

Sobre esto último, en 2019 se presentó en el Parlamento el proyecto de ley «De reparación económica para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio». Este fue aprobado dos veces por la Cámara de Senadores

25 *Ibidem.* / Observatorio de Género del Ministerio de la Mujer, *Actualización de datos de Feminicidios, Tentativa de Feminicidios en el país y Feminicidios en el Exterior. Enero - Agosto 2021*, [http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/7616/3051/0497/Resumen\\_de\\_Victimas\\_de\\_Feminicidio\\_en\\_el\\_Paraguay\\_-\\_Agosto.pdf/Resumen\\_de\\_victimas\\_de\\_feminicidio\\_en\\_Paraguay](http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/7616/3051/0497/Resumen_de_Victimas_de_Feminicidio_en_el_Paraguay_-_Agosto.pdf/Resumen_de_victimas_de_feminicidio_en_Paraguay), [http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/6816/1166/2574/Victimas\\_de\\_Feminicidio\\_en\\_el\\_Paraguay\\_por\\_ano\\_-28\\_12\\_2020.jpg](http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/6816/1166/2574/Victimas_de_Feminicidio_en_el_Paraguay_por_ano_-28_12_2020.jpg)

26 *Ibidem.*

y dos veces rechazado por la Cámara de Diputados. Como esta última era cámara revisora, finalmente el proyecto fue archivado<sup>27</sup>.

Desde las instituciones del Estado no se dispone de mecanismos o protocolos de atención (psicológica, social y legal) de los niños, niñas y adolescentes víctimas indirectas de femicidio, así como también de sus familiares, cuidadoras y cuidadores.

Si bien todas las muertes violentas producen un gran impacto social y emocional en la familia de la víctima, cuando se trata de violencia machista el efecto es aún mayor; y en el caso de los hijos y las hijas se puede hablar de un impacto emocional doble. Uno corresponde a la pérdida de la madre como figura protectora y el otro tiene que ver con el hecho de que, en el mayor número de los casos, es una persona de su círculo íntimo quien le ha quitado la vida. Se convierten así en «afectados indirectos» de un brutal crimen del que, en ocasiones, incluso llegan a ser testigos. Aunque, a juzgar por el abandono y la falta de apoyo que denuncian por parte del Estado, bien podrían ser calificados como víctimas invisibles.

## **ADOLESCENTES PRIVADOS DE SU LIBERTAD Y LOS TRASLADOS ARBITRARIOS: VIOLACIÓN AL DERECHO A VINCULARSE CON SU ENTORNO FAMILIAR Y SOCIAL**

En Paraguay, la gran mayoría de adolescentes inmersos en un proceso penal están privados de su libertad, con prisión preventiva o cumpliendo una condena en algún centro educativo del país. En 2020, el 95% de personas (179) en centros educativos (CE) para adolescentes en privación de libertad eran varones<sup>28</sup>. Durante su encierro, es obligación del Estado garantizar el cumplimiento de los derechos que les corresponden. Entre estos, es fundamental el derecho a preservar y desarrollar las redes y relaciones familiares y sociales. Significa una parte inherente al trato humano, debido a las personas privadas de libertad y a los fines resocializadores de la pena.

Sin embargo, la realidad es otra, inclusive en contra de lo que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)<sup>29</sup>. Esto ha sido constatado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que en diciembre del año pasado publicó el Informe Especial N.º 02/2020 sobre traslados de

27 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>

28 MNP. Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2020. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/485/>

29 Este Código dispone —en su artículo 245— que, durante la ejecución de las medidas privativas de libertad, el adolescente tiene derecho a comunicarse libremente con sus padres, tutores o responsables y a no ser trasladado arbitrariamente del centro donde cumple la medida privativa de libertad; el traslado solo podrá realizarse por orden escrita del juez de Ejecución. Igualmente, en su artículo 247 establece que en los centros de privación de libertad se debe prestar especial atención al grupo familiar del adolescente, con el objeto de conservar y fomentar los vínculos familiares y su reinserción a su familia y a la sociedad.



adolescentes 2013-2020 en el Centro Educativo Itauguá (CEI)<sup>30</sup>. En el mismo señala que, en las visitas de monitoreo —tanto en inspecciones generales como en intervenciones específicas—, se constató el uso sistemático de traslados arbitrarios de adolescentes como medidas disciplinarias y de control de la población.

Entre los principales hallazgos, el MNP informa que entre el 2013 y el 2020 se realizaron 921 traslados desde el CEI a distintos destinos. Resalta la cantidad de traslados del 2014 (186), 2015 (165) y 2017 (140). En 2020, en tiempos de aislamiento sanitario, en ocho meses se dieron 15 traslados.

Además, el 61% del total de estos traslados fueron realizados por orden administrativa y el 17% por orden judicial. Sobre el 22% restante no se han obtenido datos. El MNP sostiene que el traslado administrativo puede constituir al menos un trato cruel, inhumano o degradante por los efectos que tiene respecto al adolescente con relación a su familia y al derecho de acceso a la justicia.

Otro dato relevante se refiere a los destinos de traslados de los adolescentes: de los 921 traslados, 451 (49%) se produjeron a otros centros educativos (CE) con régimen cerrado ubicados en los distintos departamentos del país. A penitenciarías de personas adultas fueron 299 (33%) adolescentes que ya habían cumplido 18 años.

Este último dato es alarmante por lo ilegal del acto. En este caso, el adolescente ha cometido el hecho punible siendo menor de edad, por lo que corresponde que continúe su proceso de reinserción, cumpla las sanciones y/o la prisión preventiva en centros educativos hasta los 20 años, de acuerdo con la normativa vigente.

El informe señala que a centros educativos con regímenes menos restrictivos de la libertad fueron remitidos 133 (14%) adolescentes y 28 (3%) a otras instituciones, como hospital psiquiátrico, jefaturas de comisarías, centro de adicciones, entre otros.

Con relación a los traslados masivos, el MNP informa que los 35 traslados del 19 de agosto de 2019 son la respuesta a una acción de protesta de los adolescentes: 16 fueron a CE cerrados y 19 a penitenciarías. En todos los casos, los traslados se realizaron sin control judicial previo.

Se registraron 28 traslados el 2 de marzo de 2019, el mismo día de una fuga de adolescentes del centro educativo. De estos, 6 fueron a CE cerrados, 1 a un CE semiabierto y 21 a penitenciarías.

30 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. MNP. *Informe Especial 02/20 - Traslados de adolescentes 2013-2020 - Centro Educativo Itauguá, diciembre 2020*, <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales/func-startdown/433/>

Entre el 30 de abril y el 1 de mayo de 2017 se realizaron 27 traslados administrativos: 11 a penitenciarías y 16 a centros educativos cerrados. También estos traslados se deben a acciones de protesta de los adolescentes.

Tal como señala el MNP, este tipo de respuestas frente a los conflictos se viene repitiendo constantemente, al menos desde el 2013, y no ha sufrido variaciones importantes. Esta práctica agrava las condiciones de detención y, en sentido contrario de lo que dispone la legislación, maximiza los efectos nocivos del encierro penitenciario.

### **MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA: INSUFICIENCIA DE FONDOS, BAJA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA E INEQUITATIVA DISTRIBUCIÓN**

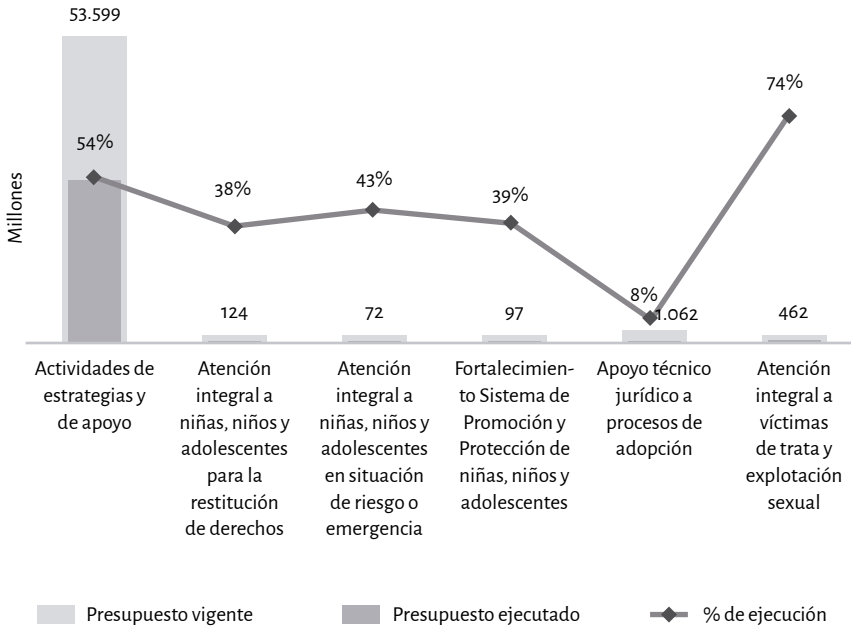
Para el área de la niñez y la adolescencia, la inversión pública es crucial e imprescindible para garantizar el acceso a derechos y el desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes.

Aunque son varias las instituciones encargadas de velar por la protección y promoción de la niñez y la adolescencia, se presenta en este apartado el estado presupuestario —niveles de inversión y ejecución presupuestaria— del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), en su rol de ente rector de las políticas públicas de protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Al 2021, el presupuesto asignado al MINNA asciende a 83.626 millones de guaraníes, de los cuales —al cierre de agosto— se había ejecutado el 49%, unos 40.807 millones de guaraníes.

Al Programa Central se le han asignado 55.417 millones de guaraníes, habiendo ejecutado al final de agosto la suma de 29.374 millones, lo que equivale al 53%. Se clasifica en seis actividades con dispar distribución de presupuesto (gráfico 1). «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia» (72 millones de guaraníes) y «Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de niñas» (97 millones de guaraníes) son las actividades con menor presupuesto. Mayor monto va a «Actividades de estrategia y apoyo» (53.599 millones) y «Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción» (1.062 millones). Esta última, con una ejecución mínima del 8%, a pesar de la ampliación presupuestaria de casi cinco veces respecto al 2020.

**Gráfico 1. Presupuesto de las Actividades del Programa Central del MINNA (millones de guaraníes)**



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

Si bien el presupuesto total del MINNA y de los programas alcanzó un mínimo aumento del 3,9% en 2021 respecto al año anterior, se visualiza una redistribución en el presupuesto de las diferentes actividades a ser llevadas a cabo dentro de cada programa. El de mayor ajuste positivo en su presupuesto es «Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción». No obstante, como puede verse en la tabla 2, esto se da en detrimento de actividades como «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia», que ha sufrido en el presente año un recorte de 83,9%: de tener un presupuesto de 447 millones al 2020, pasó a 72 millones en el 2021 (6 millones mensualmente). Este es un monto ínfimo para responder de manera efectiva a este tipo de necesidad. Aunque los recortes están relacionados a los resultados de ejecución presupuestaria, al 2020 el MINNA ejecutó alrededor de 264 millones en esta actividad, lo cual no explica, *a priori*, la proporción del recorte.

En contrapartida, se había dado un mayor peso a la actividad relacionada a los procesos de adopción; sin embargo, su ejecución es diminuta. La ejecución presupuestaria no solo depende del presupuesto aprobado y del plan financiero asignado por el Ministerio de Hacienda, sino que también del Plan de Caja elaborado por cada institución, donde se establece la priorización de actividades y proyectos. Con esto se evidencia que, a pesar de la fuerte ampliación para la actividad de procesos de adopción, esta no formó parte de las prioridades del MINNA.

**Tabla 2. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa Central del MINNA (en millones de guaraníes)**

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>Programa Central</b>	<b>55.096</b>	<b>55.417</b>	<b>321</b>	<b>0,6%</b>
Actividades de Estrategias y de Apoyo	53.163	53.599	436	0,8%
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes para la restitución de derechos	307	124	-183	-59,6%
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia	447	72	-375	-83,9%
Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de niñas, niños y adolescentes	396	97	-299	-75,4%
Apoyo Técnico Jurídico a Procesos de Adopción	189	1.062	872	460,8%
Atención Integral a víctimas de trata y explotación sexual	593	462	-131	-22,0%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

En cuanto a los programas sustantivos, al 2021, han tenido un aumento del 10,3%.

**PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.** Este programa ha incrementado 14,9% su cifra presupuestaria con respecto al 2020. La tabla 3 muestra las actividades con mayor recorte. «Abordaje a niñas, niños y adolescentes en calle, adicciones o conflicto con la ley penal» disminuyó en un 87,7% (de tener un presupuesto de 2.245 millones de guaraníes en 2020, al 2021 quedó con 277 millones). Un alto porcentaje de recorte porcentual fue también para «Abordaje a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil», con una disminución del 26,8%. En contrapartida, «Asistencia alimentaria a familias» tuvo un aumento porcentual importante: 49,5%. La actividad incorporada al 2021 con una suma de 1.915 millones de guaraníes corresponde a Protección Social a NNA - Ñapu'ã Py. Sin embargo, al cierre de agosto, la ejecución ha sido del 0%.

**Tabla 3. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa de Protección de la Niñez y la Adolescencia del MINNA (en millones de guaraníes)**

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>Protección de la Niñez y la Adolescencia</b>	<b>23.427</b>	<b>26.918</b>	<b>3.491</b>	<b>14,9%</b>
Abordaje a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil	412	301	-110	-26,8%
Asistencia financiera a familias de niñas, niños y adolescentes con trabajo infantil	14.090	14.480	390	2,8%
Apoyo monetario a familias en situación de riesgo	156	189	34	21,7%
Asistencia alimentaria a familias	6.525	9.756	3.231	49,5%
Abordaje a niñas, niños y adolescentes en calle, adicciones o conflictos con la ley penal	2.245	277	-1.968	-87,7%
Protección Social a NNA - Ñapu'ã Py	-	1.915	1.915	-

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

**PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.** Para el año 2021, un presupuesto de 1.291 millones de guaraníes fue asignado al Programa de Promoción de la Niñez y la Adolescencia, alcanzando una ejecución de solo el 16% al finalizar el mes de agosto (tabla 4). Sus actividades son: «Atención Socioeducativa a niñas, niños de 0 a 4 años y la familia», con un 30% de ejecución al 31 de agosto; «Atención Socioeducativa a los adolescentes», 55%; «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios», con 34%; y «Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia», solo 8%. Resalta esta última, pues representa el 75% del presupuesto de este programa; pero, aun así, no se evidencia la priorización de su ejecución presupuestaria. En cuanto a las variaciones presupuestarias de las actividades de este programa, todas han experimentado disminuciones, con excepción de «Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia», que aumentó la cifra presupuestada en un 17,9% (tabla 4). El mayor recorte se produce en «Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios», con una reducción del 84,2%: de tener 848 millones de guaraníes en 2020, pasó a 134 millones en 2021. Las actividades de atención socioeducativas, tanto para niñas y niños de 0 y 4 años y sus familias como para adolescentes, experimentaron reducciones del 43,5% y 40,7%, respectivamente.

**Tabla 4. Comparación presupuestaria 2020-2021 de las Actividades del Programa de Promoción de la Niñez y la Adolescencia del MINNA (en millones de guaraníes)**

PROYECTO / ACTIVIDAD	PRESUPUESTO 2020	PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA MONETARIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>Promoción de la Niñez y la Adolescencia</b>	<b>1.998</b>	<b>1.291</b>	<b>-707</b>	<b>-35,4%</b>
Atención Socioeducativa a niñas, niños de 0 a 4 años y la familia	216	122	-94	<b>-43,5%</b>
Atención Socioeducativa a los adolescentes	113	67	-46	<b>-40,7%</b>
Protección Especial a niñas, niños y adolescentes separados de su familia	822	969	147	<b>17,9%</b>
Atención Integral a niñas, niños y adolescentes de pueblos originarios	848	134	-714	<b>-84,2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Ejecución Presupuestaria del Tablero de Control del Congreso Nacional.

Los datos presentados reflejan la insuficiencia de los montos que el Estado paraguayó destina a niñez. Por ejemplo, es difícil imaginar que se pueda desarrollar a nivel país un programa de calidad para la atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia con un presupuesto de 6 millones de guaraníes por mes; o sería importante preguntarse qué tipo de atención socioeducativa se brinda a las y los adolescentes con un presupuesto de 67 millones en un año (5,5 millones mensuales).

Asimismo, cabe mencionar la inequitativa distribución del presupuesto dentro de los programas del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, constatada en la ampliación de los montos asignados a determinadas actividades en detrimento de otras. La atención a un área no debe implicar el sacrificio de otras. No puede obtenerse un sistema integral de derechos mediante la exclusión o la minimización de la importancia de determinados derechos. Se trata de incluir acciones en el marco de la atención efectiva a niñas, niños y adolescentes.

En el marco de un presupuesto basado en resultados, el proceso de ejecución realizado por las instituciones es crucial, ya sea para mantenerlo o lograr su ampliación, y la capacidad de gestión institucional es clave para esto. Establecer claramente las acciones y priorizaciones en el Plan de Caja institucional, sin que haya una diferencia desproporcionada en la ejecución presupuestaria de las diferentes actividades y proyectos, es imperante en el sistema de protección, ya que en materia de niñez todas las áreas deben ser consideradas prioritarias.

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

En el periodo del informe se dieron casos que reflejan un Estado ausente frente a diversas necesidades. Por un lado, un caso activó la alerta sobre la ausencia de políticas públicas para niñas, niños y adolescentes en situación de calle. Además, otro reveló la falta de garantía del Estado acerca de las condiciones mínimas para ejercer el deber de cuidado. Así, ¿puede el Estado reprochar penalmente su incumplimiento? Por último, dos casos en la zona norte del país también exponen la criminalidad del Estado en la acción y la omisión.

**ADOLESCENTE EN SITUACIÓN DE CALLE IMPUTADA POR ROBO Y HOMICIDIO.** En agosto de este año, una adolescente de 14 años fue imputada por la Fiscalía por robo agravado y homicidio doloso de un vendedor de chipa en las inmediaciones del Mercado de Abasto, exponiéndose a una eventual condena de 8 años de pena privativa de libertad. El fiscal solicitó, además, su internación en un centro de desintoxicación, debido a su adicción a drogas.

Según fuentes policiales, la adolescente se encontraba en situación de calle desde los 11 años, sin cédula de identidad, sin cuidado parental, habría sido víctima de abusos y de explotación infantil, con problemas de consumo de drogas, contaba con antecedentes penales por otros hechos de robo y tenencia de estupefacientes y tiene un hijo de meses (dado a luz a los 13 años), que se encuentra al cuidado de un familiar. Este caso es un reflejo de que, en Paraguay, el Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de niñas, niños y adolescentes no cuenta con planes o programas de cuidado ni apoyos estatales que sean sostenidos durante el tiempo requerido por cada situación particular. Así, se evidencia la ausencia en la vida de esta adolescente de los estamentos estatales que garanticen sus derechos a la familia, a la salud, a la identidad, a la educación, a la protección social y contra todo tipo de violencia. Es decir, la intervención del Estado ha fracasado en todos sus niveles. Según declaraciones de la propia ministra de la Niñez y la Adolescencia, la adolescente había sido atendida por el Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las calles (PAINAC)<sup>31</sup>. Sin embargo, dicha intervención fue insuficiente para lograr que ella pudiera salir de la situación de desprotección en la que se encontraba. «A esta niña se la ve ahora porque cometió un crimen, antes era invisible para la sociedad», expresó<sup>32</sup>.

**HOMICIDIO DE UN NIÑO DE DOS AÑOS AL CUIDADO DE SU HERMANO ADOLESCENTE.** En septiembre, en Pedro Juan Caballero, un niño de dos años murió a manos de su hermano adolescente, encargado de su cuidado en ausencia de la madre (quien debía salir a trabajar durante todo el día). El adolescente confesó el homicidio, fue imputado por la Fiscalía, separado de su madre y ubicado en una familia acogedora. La madre —cargando el peso de un hijo muerto y otro imputado por el homicidio de su hermano— fue imputada por la falta del deber de cuidado. Esta es la imagen de lo que le sucede a una familia cuando es totalmente abandonada a su suerte por parte del Estado. Esto le ocurre a una mujer que, además de ser pobre, está sola, tiene a su cargo a dos niños y debe salir a trabajar durante el día y no tiene opción de dejar a sus hijos al cuidado de otra persona adulta. El derecho de toda niña, niño o adolescente a vivir en familia implica la responsabilidad que le cabe al Estado en la provisión de todos los apoyos necesarios para que las familias (en toda su diversidad), o bien, la cuidadora o el cuidador principal de la niña o el niño, puedan desempeñar sus funciones de cuidado y protección, entendiéndose —

31 Dependiente del MINNA, el Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las calles (PAINAC) es la respuesta estatal para el abordaje a la problemática de la niñez y la adolescencia en situación de calle. Este programa, al igual que la mayoría de los destinados a la protección de niñas, niños y adolescentes, se encuentra desfinanciado y debilitado, con un insignificante presupuesto anual de partidas destinadas a él. No dispone de dispositivos acordes a la realidad de niñas, niños y adolescentes en situación de calle y sus familias, ni de recursos humanos y materiales suficientes.

32 «Menor que mató a chipero: drogas, intento de rehabilitación y abandono», *ABC Color*, 31 de agosto de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/31/menor-que-mato-a-chipero-una-vida-de-drogas-intento-de-rehabilitacion-y-abandono/>



en este sentido— que el fortalecimiento de la protección social es una condición necesaria para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

**CASOS EN LA ZONA NORTE.** No se ha avanzado con medidas eficaces para el esclarecimiento del asesinato de dos niñas en septiembre de 2020<sup>33</sup>, ocurrido en un operativo de la FTC contra integrantes del autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Existen actualmente tres causas penales<sup>34</sup> en este caso. A esto se suma la desaparición, en noviembre de 2020, de una adolescente de 15 años, hija de Alcides Oviedo Brítez y Carmen María Villalba Ayala, ambas personas dirigentes del EPP privadas de libertad cumpliendo condenas<sup>35</sup>. Si bien existe una causa penal abierta<sup>36</sup>, no se han logrado avances en la búsqueda de la adolescente<sup>37</sup>. Hasta el cierre de este artículo, no existen avances de parte del Estado paraguayo en la investigación de las muertes de las niñas y desaparición de la adolescente. El Gobierno no puede desligarse de la responsabilidad de haber matado a dos niñas y generado la desaparición de otra adolescente, en un escenario de abuso de la fuerza estatal, en el que se dejaron de lado todos los instrumentos jurídicos de derechos humanos, así como los estándares internacionales establecidos para este tipo de intervención en zonas de conflictos armados.

## CONCLUSIONES

El periodo del informe se ha visto afectado con la continuidad de la pandemia por el COVID-19, reflejando con claridad que su paso ha impactado profundamente en la vida de la niñez y la adolescencia a nivel global, pudiéndose afirmar que en el país la situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha sido de regresividad, en particular, para aquellos que provienen de zonas urbanas pobres, campesinas e indígenas.

En materia de reformas legislativas e institucionales, se observaron retrocesos, uno de los cuales ha sido la reforma de la Ley N.º 6486/2020 con el objetivo de prorrogar el plazo de adecuación del anterior modelo institucional a uno de abrigo residencial, en total perjuicio de la niñez y la adolescencia que

33 Martínez Aldana y Corvalán, «El paradigma ...».

34 1. Causa N.º 129/2020 «Investigación penal s/ hecho punible contra la vida y otros», agente fiscal Silvia Cabrera, Unidad z Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos. Se investiga el asesinato de las niñas en el procedimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta, ocurrido el 02 de septiembre de 2020. 2. Causa original en virtud de la cual se lleva adelante el procedimiento de la FTC a cargo del agente fiscal Federico Delfino de la Unidad Antisecuestro. 3. Causa sobre Violación de la patria potestad o violación del deber de cuidado u otros a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Infantil. Causa iniciada en contra de los padres de las niñas ejecutadas en el procedimiento del 02 de septiembre de 2020.

35 Para más información sobre este caso, ver el artículo sobre Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en este informe.

36 Causa N.º 589/2020 «Investigación fiscal», a cargo de la agente fiscal Carina Sánchez, Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Infantil.

37 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2021). Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021). Informe final. Asunción, Paraguay: Codehupy.

se encuentra sin cuidado parental. Otro duro golpe a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha sido lo ocurrido a fines del 2020 con el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNNA) 2019-2024, que fuera aprobado por el Consejo Nacional en julio y dejado sin efecto en el mes de noviembre, debido a las presiones ejercidas por grupos conservadores en ese año.

La situación de conflictividad social en torno a la tenencia de la tierra ha llegado a generar este año una ola de desalojos contra comunidades indígenas, de carácter extremadamente violento de parte de los operadores judiciales y efectivos de seguridad pública y privada. En este contexto preocupa la situación de niñas, niños y adolescentes de estas comunidades, quienes sufren de manera directa situaciones violentas y traumáticas a consecuencia de estos desalojos forzosos, que van de la mano con represiones y hostigamientos constantes hacia sus familias y comunidades.

La población de la niñez y adolescencia en Paraguay no logra adquirir la relevancia suficiente que la coloque en el foco de la agenda pública y política, y que los discursos se traduzcan en presupuestos adecuados y programas y servicios especializados que se hagan concretos en los tres niveles de gobierno.

Si bien el Estado paraguayo continúa en la búsqueda del camino para avanzar en materia de protección de la niñez y la adolescencia, ha tenido importantes desaciertos en su rol de garante de ese derecho. Los datos revelados evidencian que en Paraguay el sistema de protección de la niñez y la adolescencia aún resulta insuficiente en su efectividad.

## RECOMENDACIONES

### *Reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes*

- Ajustar el proyecto de ley, en debate en el Parlamento, a los lineamientos del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, especialmente en lo referido a prevención, protección y restablecimiento de derechos.
- Establecer un plan de acción con presupuesto adecuado para asegurar la desmovilización y reintegración de niñas, niños y adolescentes que hayan sido reclutados en el marco de los conflictos generados en la zona norte del país.
- Garantizar que niñas, niños y adolescentes, una vez reintegrados, sean abordados por el sistema de protección, a fin de garantizarles todo el apo-

yo psicosocial que requieran para que se restablezcan sus derechos, priorizando la búsqueda de sus familias y su reunificación.

- Derogar la Ley N.º 5063/2013 «Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/1999 De Defensa Nacional y Seguridad Interna», que habilita a operar a las Fuerzas Armadas en territorio nacional y en cuestiones de seguridad interna. Y por extralimitar las funciones de las FF. AA., propiciando violaciones de derechos humanos en la zona norte del país, sin control, investigaciones ni sanciones.
- Garantizar una investigación independiente e imparcial, con apoyo internacional, para esclarecer el asesinato de las dos niñas por parte de la FTC, y generar medidas de no repetición.
- Aplicar protocolos específicos de actuación para las fuerzas de seguridad en el abordaje de niñas, niños y adolescentes, en virtud de su carácter de sujetos de protección.

*Ley N.º 6486/2020 sobre el derecho a vivir en familia que regula los cuidados alternativos y la adopción*

- Dotar de presupuesto adecuado para la implementación de la Ley N.º 6486/2020, y su Decreto Reglamentario N.º 5402/2021, y capacitar a equipos técnicos en todos los niveles de gobierno.
- Implementar, a nivel nacional, departamental y municipal, planes y programas de fortalecimiento familiar y de prevención de separación de la niña, el niño o el/la adolescente de su familia y de protección especial para aquellos(as) que son separados(as) de sus familias.
- Articular acciones con las entidades de abrigo y elaborar los protocolos correspondientes para el proceso de desinstitucionalización y transformación del modelo institucional al modelo de abrigo residencial.
- Implementar el Sistema de Información Digital Unificado, dispuesto en la Ley N.º 6486/2020, a fin de que autoridades judiciales y administrativas de protección que realizan intervenciones sobre niñas, niños y adolescentes puedan reportarlas en el Sistema y esto forme parte de su historial.
- Realizar campañas de difusión para sensibilizar —y fomentar— la cultura de la adopción, de manera conjunta entre el Centro de Adopciones, los medios de comunicación y las autoridades departamentales y municipales.

### *Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2020-2024*

- Aprobar un Plan Nacional de Niñez y Adolescencia con enfoque adecuado a lo dispuesto en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), así como los tratados internacionales y leyes vigentes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, que garantice condiciones de vida dignas a niñas, niños y adolescentes en nuestro país desde un abordaje integral, abarcando todas las dimensiones necesarias para una vida libre de pobreza y de violencia.
- Garantizar que el marco conceptual del Plan Nacional se elabore con enfoque de derechos, es decir, a partir del reconocimiento de las personas como sujetos de todos los derechos humanos, ubicando en el centro a niñas, niños y adolescentes y organizando el conjunto de acciones en torno al goce efectivo de sus derechos y el respeto de su dignidad e integridad.
- Incluir la articulación del Plan Nacional con otros planes y políticas que contengan acciones integradas al Plan, que las instituciones coordinen y articulen de modo intersectorial e interinstitucional sus acciones programáticas para garantizar el cumplimiento de todos los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes.
- Observar que el Plan Nacional utilice en su redacción un lenguaje no excluyente, que permita visibilizar a las mujeres, nombrando de forma correcta tanto a varones como a mujeres, con el objetivo de romper con los estereotipos y evitar los prejuicios sexistas.
- Ampliar la convocatoria en el proceso de revisión y aprobación del Plan Nacional a representantes de todos los ministerios, las secretarías, etc., del Poder Ejecutivo, que de alguna forma estén afectados al Plan Nacional, aunque no formen parte del Consejo, así como referentes de los otros dos poderes del Estado.

### *Profundización de la afectación de derechos a causa de crisis del COVID-19*

- Garantizar los recursos necesarios para la implementación universal del Sistema de Protección Social, que atienda de manera prioritaria a la población de niñez y adolescencia y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y económica.
- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) a familias de niñas, niños y adolescentes de las zonas rurales, suburbanas y pueblos indígenas con mayor riesgo de vulnerabilidad social y económica.

- Aumentar el presupuesto de educación en al menos un 0,5% anual, hasta alcanzar el 6% del PIB, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza.
- Acelerar la expansión de las Unidades de Salud de la Familia (USF) a las comunidades con mayor riesgo de vulneración social y económica, principalmente en zonas rurales y comunidades indígenas, para incrementar la cobertura de atención primaria de la salud.
- Intensificar la recopilación y el análisis de datos para elaborar estadísticas (a nivel nacional, departamental y municipal) que utilicen datos desglosados por edad, sexo, origen étnico, renta familiar y discapacidad.

#### *Niñas, niños y adolescentes con discapacidad, situación de las personas cuidadoras*

- Reconocer los desafíos de cuidar y maternar en discapacidad, visibilizar los apoyos y necesidades, promoviendo y desarrollando políticas públicas que incluyan estas demandas.
- Poner en práctica una política de cuidado que garantice los apoyos necesarios a las personas cuidadoras, incluyendo medidas de protección social para ellas y ampliando así progresivamente la cobertura para quienes demandan cuidado.
- Implementar servicios de salud física y mental descentralizados, comunitarios accesibles y de calidad que lleguen a las personas cuidadoras.
- Propiciar desde el Estado espacios de acompañamiento para madres, padres y/o personas cuidadoras, donde se puedan visibilizar todas las dimensiones del cuidado, emociones, mandatos, etcétera.
- Fortalecer la asignación de recursos y capacitación desde un enfoque territorial y comunitario para las diferentes instituciones del Estado, donde se puedan trabajar de manera articulada temas de salud y educación. Por ejemplo, con el personal de las USF o del MEC llegando hasta las comunidades y hogares respondiendo a las necesidades de las familias y de las cuidadoras, teniendo en cuenta además el contexto de pandemia.

#### *Desapariciones de niñas, niños y adolescentes*

- Diseñar e implementar un Protocolo de búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes que establezca un mecanismo de actuación coordinado a nivel central, departamental y municipal, que incluya a los organismos que forman parte del sistema de protección, a fin de garantizar una actuación oportuna, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

- Implementar un Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos que permita conocer a cabalidad el número de desapariciones que han sido reportadas como tales, cuántas han sido localizadas y cuántas personas no fueron encontradas aún.
- Disponer de un sistema de alerta de emergencia rápida para todos los casos que contenga acciones urgentes, a fin de determinar aquellas situaciones de grave peligro.

#### *Desalojo de comunidades indígenas*

- Articular entre los tres poderes del Estado, a modo de generar medidas inmediatas para frenar los desalojos forzosos, y restituir a las comunidades indígenas sus tierras con el suficiente acompañamiento de las instancias del Estado responsables de su protección social.
- Convocar a una mesa de trabajo permanente conformada por representantes de las comunidades indígenas afectadas, el presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el ministro del Interior, el jefe de la Policía Nacional, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Dirección de Derechos Étnicos y de Derechos Humanos, dependientes de la Fiscalía General del Estado, para analizar y tomar las medidas de urgencia y apoyo, suspendiendo y evitando los desalojos forzosos de las comunidades indígenas de manera inmediata y medidas reparatorias para las comunidades desalojadas en los últimos años.

#### *Niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidios*

- Disponer de mecanismos normativos, programáticos y presupuestarios que contemplen no solamente la recepción de denuncias y respuesta inmediata, sino también provean dispositivos de atención, asistencia, protección, seguimiento y reparación integral de niñas, niños y adolescentes cuyas madres han sido víctimas de feminicidio y/o tentativa de feminicidio.
- Establecer un sistema de indicadores que permita el registro de datos que vislumbren la situación jurídica, familiar, psicosocial y económica en la que se encuentran niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio, a fin de tener la mayor información necesaria para tomar las medidas que correspondan para garantizar su protección y desarrollo integral.
- Avanzar en el cumplimiento de las responsabilidades estatales para la prevención, detalladas en la Ley N.º 5777/2016, sobre todo en lo que respecta a la modificación de patrones culturales que sustentan la desigualdad

de género y la violencia contra la mujer en el sistema educativo, desde una perspectiva que incluya la participación prioritaria de niños y adolescentes varones.

- Promover la aprobación de una ley de protección y reparación integral para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio.

#### *Adolescentes privados de libertad y los traslados arbitrarios*

- Cesar con los traslados administrativos de adolescentes a centros educativos cerrados y a centros penitenciarios de adultos, sin autorización judicial necesaria, sin criterios definidos para los mismos.
- Establecer un protocolo de traslados, de acuerdo a lo estipulado en el Código de Ejecución Penal, que respete especialmente los derechos de los adolescentes relacionados al fortalecimiento de su vínculo familiar y social, y su acceso a la justicia.
- Implementar un plan de intervención en crisis, con protocolos de intervención, tendientes a la contención psicológica individual y grupal, en coordinación con el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

#### *Inversión*

- Elevar la inversión en niñez que realiza el Estado, teniendo indicadores objetivos, claros y medibles en el Presupuesto General de la Nación, para mejorar las condiciones de vida de las familias y las comunidades, en particular de niñas, niños y adolescentes.
- Establecer un proceso de planificación adecuado del presupuesto del MINNA para responder a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y aumento progresivo, a fin de asegurar coberturas universales, atendiendo a las especificidades de la población de niñez y adolescencia.





# USO DEL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES





DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA FISCAL

# SIN LUGAR PARA LOS DERECHOS EN UN ESTADO CAPTURADO



En Paraguay, si bien la Constitución Nacional plantea la obligatoriedad de derechos fundamentales, como la salud, la educación, la tierra y la vivienda, los gobiernos de turno y, en regla general, los representantes de los tres poderes promueven, plantean e implementan una gestión de recursos estatales en la cual la garantía de acceso a derechos no es la prioridad. La política fiscal del Estado es hasta ahora promotora de desigualdades y privilegios, en particular la política tributaria, poco transparente y capturada por intereses privados.

**Palabras claves:** *recaudación tributaria, deuda, presupuesto, privatización, riqueza, déficit.*

**Sarah Zevaco**

SOCIEDAD DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL PARAGUAY (SEPPY)

Se plantea en este artículo realizar un análisis de la política fiscal del Estado en el 2021, en cuanto a las decisiones de priorización y gestión de recursos en tanto garante de los derechos humanos; se realizará un análisis general de dicha política y se pondrá el acento en los derechos fundamentales: educación, salud, tierra, vivienda, ambiente saludable. Para ello, se tomarán como referencia algunos de los principios y obligaciones de derechos humanos en política fiscal desarrollados por el Center for Economic and Social Rights (CESR)<sup>1</sup> y otras organizaciones que conforman la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, así como los que existen en el marco legal del país.

## SITUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es el conjunto de políticas para la gestión del gasto y de los ingresos públicos. Comprende todas las técnicas a través de las cuales los Estados obtienen y asignan recursos: tributación, deuda pública, ingresos obtenidos por las empresas públicas, planeación macro-fiscal y todos los procesos asociados al ciclo presupuestario. Por lo tanto, la política fiscal define la disponibilidad, la distribución y el uso de los recursos con que los Estados cuentan a fin de garantizar los derechos humanos y para cumplir con Agendas a las cuales se adhieren, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, mediante la cual se comprometieron a «hacer realidad los derechos humanos de todas las personas».

En el 2021, el Estado paraguayo tuvo que enfrentar la enorme crisis generada por la pandemia del COVID-19, que tuvo como principales repercusiones la debacle sanitaria y el fallecimiento de más de 16.000 personas, el colapso de los hospitales y del «sistema»<sup>2</sup> de salud pública y privada, el empobrecimiento de la población y una educación pública prácticamente dejada a su suerte. Ello se da por encima de condiciones socioeconómicas estructuralmente desiguales en la población, y una política fiscal que históricamente fue caracterizándose por los rasgos descritos a continuación, y se profundiza en estos años, con una modernización de elementos de lenguaje, pero fundamentalmente no cambia: **la política fiscal de Paraguay no está orientada al cumplimiento de derechos, sino a asegurar el lucro del «sector privado»**, sector elitista cuya riqueza descansa directamente en la gestión y apropiación de los bienes públicos desde hace décadas (a través de las tierras, las infraestructuras, empresas públicas como Itaipú, gestión de las compras del Estado). El presente año, particularmente durante el debate sobre presupuesto, se pudo comprobar que la política está orientada a reducir los gastos

1 Center for Economic and Social Rights et al., *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* (Nueva York: CESR y otros, 2021), [https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)

2 Resulta difícil referirse a la salud pública como un sistema, porque es precisamente lo que aún no es: hasta ahora es una suma de instituciones, establecimientos sanitarios y hospitalarios que funcionan, la mayoría de las veces, en compartimentos estancos. Véase más información en el artículo sobre el derecho a la salud en este informe.

—aunque sean reconocidos como necesarios—, con el elemento de discurso de que «no existe espacio fiscal» suficiente<sup>3</sup>; el espacio fiscal siendo el margen de maniobra de recursos estatales, resultante de las políticas fiscales que plantean decisiones para generar ingresos en un primer momento, y definir su destino en un segundo lugar.

En este artículo se determinó centrar el análisis en la situación tributaria (en cuanto a ingresos del Estado), reflejo de la política fiscal del Estado, de tal forma que la inversión pública en los distintos derechos analizados en este informe pueda verse a la luz de la política que tiene como objetivo repartir la riqueza<sup>4</sup>.

## SITUACIÓN FISCAL ESTRUCTURAL DE PARAGUAY

En un primer momento, es necesario analizar la política fiscal en cuanto a generación de ingresos. Generalmente, un Estado tiene tres principales tipos de fuentes de ingresos. En el presupuesto paraguayo, de manera resumida hablamos de las fuentes 10, 20 y 30.

- **Fuente 10.** Recursos propios, en su mayoría ingresos tributarios (producto de los impuestos, directos o indirectos, a las personas, las empresas, las transacciones y/o movimientos de servicios o mercadería, los recursos como la tierra, las rentas, productos dañinos, etc.) y también de capital.
- **Fuente 20.** Créditos (la deuda).
- **Fuente 30.** Donaciones y recursos generados por la venta de servicios de las instituciones (venta de agua, el cobro de aranceles o derecheras, el pago por explotación de territorios mineros, la privatización de servicios o empresas o el cobro compartido de servicios proveídos por contratos de alianzas público-privadas, por ejemplo).

Tradicionalmente, la fuente con mayor seguridad y estabilidad para los gastos es la fuente 10.

3 «Advierten que no hay espacio fiscal, pero en SET reclaman aumentos», *ABC Color*, 31 de agosto de 2021, acceso el 23 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/31/advierten-que-no-hay-espacio-fiscal-pero-en-set-reclaman-aumentos/>

4 En este artículo se usan, entre otras fuentes, trabajos ya elaborados por la misma autora. Principalmente: Sarah Zevaco, *El sistema fiscal paraguayo y el impuesto a las grandes fortunas* (Asunción: Decidamos y Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021), <https://www.decidamos.org.py/2021/documentos/el-sistema-fiscal-paraguayo-y-el-impuesto-a-las-grandes-fortunas/> y CDIA Observa, *El Gobierno Nacional frente a la crisis por la pandemia de COVID-19. Análisis de la respuesta política a través del Presupuesto General de la Nación 2021* (Asunción: CDIA, 2021), <https://bit.ly/AnalisisPGN2021>

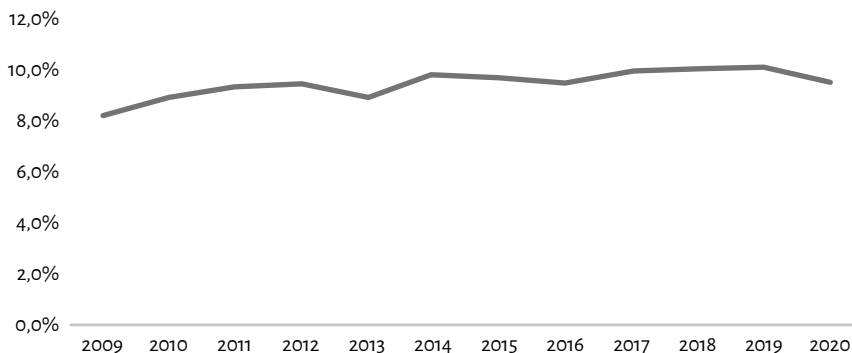
## UNA PRESIÓN TRIBUTARIA BAJA Y UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DESIGUAL

Para ubicar y analizar la situación tributaria, es importante revisar tres características de ella.

1. **La presión tributaria.** El valor del conjunto de impuestos recaudados en función al PIB, es decir, en función al valor de los bienes y servicios producidos por el país.
2. **La estructura tributaria.** Las proporciones de los distintos tipos de impuestos en el total: al consumo, a la renta, a la riqueza, si son directos o indirectos y, finalmente, a qué tipo de flujos económicos se aplican.
3. **La recaudación tributaria.** El monto anual de impuestos efectivamente cobrados, base para el cálculo de la presión tributaria.

La presión tributaria de Paraguay es históricamente baja desde hace décadas (durante la dictadura, es uno de los rasgos que caracterizó su situación de paraíso fiscal) y se mantiene alrededor del 10% desde hace varios años. En el gráfico 1 puede verse la evolución en la última década<sup>5</sup>. Tanto la presión como la recaudación tributaria siguen siendo de las más bajas de la región<sup>6</sup>.

**Gráfico 1. Presión tributaria en Paraguay (en % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia según Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), Ministerio de Hacienda, 2020.

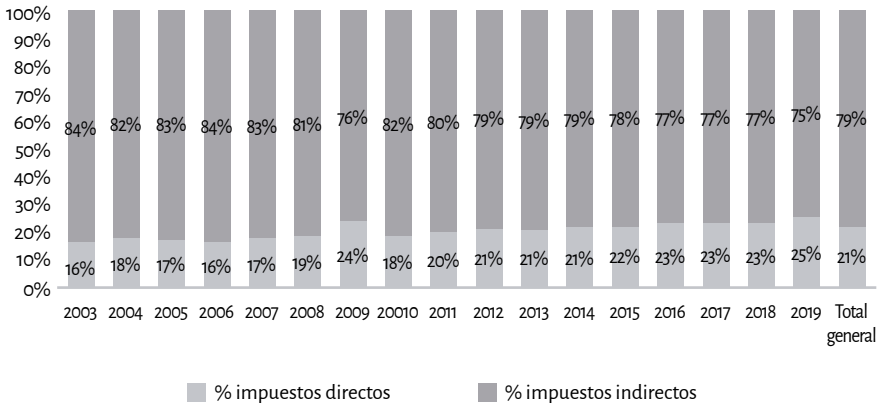
5 Subsecretaría de Estado de Tributación, *Presión Tributaria 2009-2020*, <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categorias/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/estadistica/recaudaciones-tributarias/Presion%20Tributaria%202009-2020.pdf>

6 La presión tributaria evaluada por la CEPAL o la OCDE (incluyendo los aportes a contribuciones sociales, además de los ingresos tributarios) ubica al Paraguay en el ranking 22 de 25 países de Latinoamérica en cuanto a presión tributaria: muy lejos del promedio de la región (23%) y más aún de países como Argentina y Uruguay (28,8% y 29,2%, respectivamente), Brasil (33,1%) o Bolivia (25,4%). OCDE et al., *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe - 1990-2018* (París: OCDE Publishing, 2020), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45517/1/RevenueStats2020\\_mu.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45517/1/RevenueStats2020_mu.pdf) y OECD, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 - Paraguay*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-paraguay.pdf>

Esto es resultado de políticas (neo)liberales de los gobiernos de turno, que en los discursos oponen «contexto económico favorable para la inversión extranjera» a «presión tributaria» y, por ende, consideran que 10% es el límite posible para casi cada impuesto a ser implementado en Paraguay.

La desigualdad de la estructura tributaria se da principalmente por la dependencia del sistema tributario del IVA y otros impuestos al consumo. Esta situación configura la desigualdad del sistema tributario, en el cual los **impuestos a la renta** —personal y de empresas (impuestos directos porque son aportados directamente en función a la situación económica del contribuyente)— son pocos, bajos y con niveles de excepciones altos (además de ser evadidos), y los **impuestos indirectos** —en los que el contribuyente aporta a través de la compra de un producto o servicio de un monto sobre el cual se aplica el impuesto— pagados por todos en un mismo nivel de aporte (independientemente de sus ingresos) son los que sostienen el sistema. El gráfico 2 ilustra la gran dependencia a los impuestos indirectos y la consecuente desigualdad tributaria.

**Gráfico 2. Porcentaje de impuestos directos e indirectos en el sistema de recaudaciones tributarias**



Fuente: Elaboración propia según Subsecretaría de Estado de Tributación, 2021.

Los pocos impuestos que presentan un valor superior al 10% son algunos impuestos al consumo (tabaco, perfumes, ciertos productos de lujo), que igualmente tienen tasas muy por debajo de los promedios de la región. En cuanto a los impuestos a la renta, ninguno pasa del 10% y, debido al sistema de excepciones existentes, muchos terminan pagándose en alícuotas menores. No existe ningún tipo de impuesto a la fortuna.

Los sectores de mayor ganancia del país (el sector del agronegocio y en particular los agroexportadores de soja) que participan con aproximadamente el 30% del PIB (según los años), con niveles de utilidad que pueden alcanzar entre 40 a 50% en los mejores años, se niegan hasta ahora a debatir un impuesto a la agroexportación de granos de aunque sea 1% y, además, exigen que se siga dando la devolución del IVA sobre la venta de sus productos (el IVA agropecuario siendo de 5%, hasta el año pasado se autorizaba la devolución fiscal del 50% de dicho IVA). Aportan ellos menos del 2% de las recaudaciones tributarias<sup>7</sup>.

Por otro lado, un análisis del discurso político que plantea las «ventajas» económicas del Paraguay para el sector privado muestra que la estructura tributaria, así como la baja presión tributaria, juntamente con políticas laborales orientadas a la «flexibilidad» laboral (en realidad, precarización) son políticas definidas y sostenidas por el Estado, y no simples hechos históricos difíciles de revertir. La *Guía de Inversiones* del Ministerio de Industria y Comercio (MIC)<sup>8</sup> plantea —como promoción para la inversión nacional y extranjera— que «Paraguay posee el régimen tributario y de beneficios fiscales más competitivo y simplificado de la región»<sup>9</sup>. Ello se plantea como ventaja comparativa, asociada a una mano de obra que antes estaba designada como «flexible» y de «fácil adaptación» (por no decir «barata» y «poco calificada»). Actualmente, la guía actualizada del MIC lo presenta así:

Aunque en Paraguay el capital humano en términos de calificación es algo menor a los niveles de la región, posee un sistema de formación para el trabajo, solventado con fondos del sector empresarial, destinado a ejecutar planes de capacitación y calificar a la mano de obra requerida por el mercado laboral y la inversión extranjera<sup>10</sup>.

Más allá de la supuesta voluntad de «atraer el capital extranjero» (una línea político-económica de larga data, herencia de la dependencia iniciada desde el final de la Guerra de la Triple Alianza, de la mano con la introducción de un capitalismo extractivista), lo plasmado en dicha guía ilustra que la efectiva baja presión tributaria es una política fiscal definida y asumida por el Gobierno, para el sector pudiente y dominante del país, conjuntamente con sus socios comerciales (quienes permiten entrada y salida de mercadería, en forma legal e ilegal, máquinas y, finalmente, desarrollo de la matriz del agronegocio, de las maquilas y la explotación de los recursos naturales).

Asimismo, cabe resaltar que el sempiterno argumento de la inversión extranjera, paralelo al del «crecimiento del PIB» —que los gobiernos de turno ofrecen para asegurar la «buena salud económica» del país—, se constituyen en

7 Sarah Zevaco, «La nebulosa tributaria de la soja que nunca alcanzamos», en Marielle Palau (coord.), *Con la Soja al Cuello* (Asunción: BASE-IS, 2019).

8 MIC/Rediex, *Paraguay. Guía de inversiones 2019-2020*, [https://www.mic.gov.py/mic/w/mic/pdf/GUIA\\_DE\\_INVERSIONES\\_ESPANOL.pdf](https://www.mic.gov.py/mic/w/mic/pdf/GUIA_DE_INVERSIONES_ESPANOL.pdf)

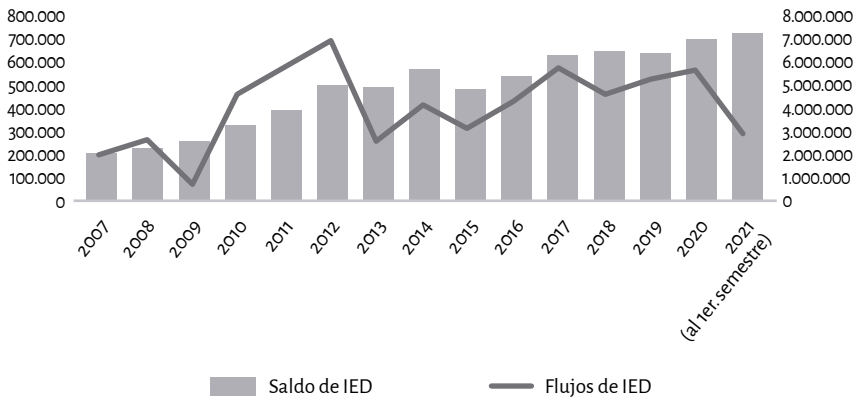
9 *Ibidem*, 57.

10 *Ibidem*, 108.



mitos a partir del momento en que, por un lado, no son tan importantes —y no afluyen con gobiernos «más abiertos», sino con gobiernos menos corruptos (ver flujos de inversión extranjera directa —IED— en el gráfico 3)—; y, por el otro, tanto la estructura de las IED y la de la matriz de crecimiento del PIB descansan en sectores de bajos aportes tributarios: agronegocios, extractivismo (tierra, venta de madera) y servicios (bancos y seguros) vinculados a estos sectores, o maquilas (que disfrutaban de regímenes especiales en términos tributarios). Por lo tanto, su crecimiento no tiene casi «efecto derrame», en particular por la baja presión tributaria. El crecimiento del PIB empieza a tener un impacto sobre la reducción de la pobreza a partir de cierto nivel (unos 4,5% a 5%, según Serafini<sup>11</sup>), con la condición de que este crecimiento no provoque en sí más desigualdad. Por una parte, no hay relación directa entre la producción de bienes y servicios (en su mayoría *commodities* agrícolas y servicios bancarios y financieros) y la reducción de la pobreza. Pero, en cambio, sí se demostró que el crecimiento del agronegocio, de la frontera agrícola y de la concentración de tierra provoca más desigualdad y pérdida de derechos (a la tierra, a la vida digna, a la alimentación, en particular para familias campesinas e indígenas).

**Gráfico 3. Evolución de la inversión extranjera directa (en miles de dólares)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Paraguay, 2021.

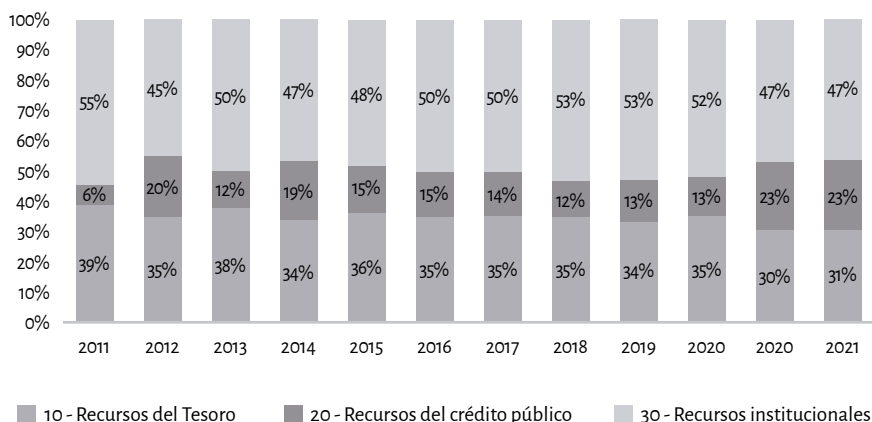
Así, la principal fuente segura y autónoma de ingresos del Estado es débil, de estructura desigual, lo cual configura desde ya gastos que serán sometidos a la regla del recorte constante. En caso de ausencia o retraso de demás fuentes, la fuente «segura» será esta y, conforme a todas las reglas estatales, será prioritariamente utilizada para el pago del funcionariado público (una burocracia que a veces puede ser eficaz y muchas veces es corrupta, por la

11 Verónica Serafini Geoghegan, *Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo* (Asunción: CADEP, 2019), <https://mega.nz/#!fYwmKCC!H8eFUrFcSCyLqJfyulSNbX3RofOf6zqxwwoobmjsFzk>

dominación de un partido político y de las élites sobre el propio Estado). De esta manera, los recursos de intervención material del Estado —que tienen que ver con las condiciones materiales de acceso a derechos (tierra, centros de salud, escuelas, universidades, gratuidad de la educación, caminos, equipamientos, medicamentos, seguro social, ingresos laborales dignos, viviendas)— quedan pendientes de recursos negociados vía proyectos de cooperación o créditos y, por lo tanto, no son universales.

La fuente 10 ahora solo asegura alrededor del 30% de los gastos del Estado (gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del Presupuesto General de la Nación por fuente de financiación**



Fuente: Ministerio de Hacienda, datos abiertos.

## OTROS RASGOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y SU IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS

### Privilegios y evasiones fiscales corroen el sistema tributario

El Paraguay aún tiene un nivel alto de evasión fiscal. «En un informe del 2015, de acuerdo con un informe presentado por la misma SET, la evasión del IVA en 2014 fue de USD 573 millones, es decir, el 30,9% de la recaudación potencial»<sup>12</sup>. Los gastos tributarios<sup>13</sup> son altos y asociados a una presión tributaria

<sup>12</sup> Zevaco, El sistema fiscal paraguayo..., 8.

<sup>13</sup> Son los costos de la exoneración de impuestos o reducción de algunas alícuotas que el Estado concede a determinados contribuyentes, actividades, sectores económicos o zonas geográficas, con el fin de promover objetivos del desarrollo económico, suponiendo que los beneficios obtenidos para la sociedad deben ser mayores que los sacrificios que derivan de la pérdida de los ingresos impositivos.

baja. En el 2015, los gastos tributarios del Paraguay se estimaban en 1,7% del PIB<sup>14</sup>, y aumentaron en los años siguientes<sup>15</sup>. El IVA es el principal componente de los gastos tributarios con el 62,0% de la cifra global en 2018, seguido del impuesto a la renta corporativa (IRC) con 20,0% del total. En el régimen especial de inversiones —configurado por las Leyes N.º 60/1990 y N.º 5542/2015—, las zonas francas, los regímenes de maquilas, los parques industriales y la política automotriz nacional forman parte de este gasto, con exoneraciones importantes, particularmente en los dos primeros casos. También se dan incentivos y subsidios de manera directa a ciertos sectores. Cabe mencionar que la devolución del 50% del IVA al sector agroexportador de granos (como la soja) era una forma de subsidio, que se eliminó en el 2020.

Los **privilegios fiscales**, por un lado, y **las evasiones**, por el otro, **debilitan fuertemente el sistema tributario**, y son realizados a gran escala por los sectores de mayor poder: el sector agroexportador, el sector inmobiliario (tenencia de tierra)<sup>16</sup>, los sectores vinculados a la exportación e importación de mercancías. Es —entre otras razones— uno de los rasgos del Estado «capturado»<sup>17</sup>, por

gremios que detentan un gran poder político y económico en un país de fuertes desigualdades, donde el 10% más rico gana 18,6 veces más que el 10% más pobre. Los gremios poderosos tienen un acceso privilegiado a espacios de consulta y decisión dentro del Estado que pueden causar conflictos de interés y contribuir al aumento de la desigualdad —especialmente si están involucrados en ámbitos de conflicto social y vulnerabilidades como el agropecuario o el de empleo.<sup>18</sup>

Si bien la informalidad también permite que los sectores de menores ingresos eludan impuestos, las cifras no son comparables en cuanto a impacto tributario. Además, **la evasión y elusión fiscal participan de la brecha de la desigualdad en el sistema tributario**.

### **Deuda pública: bicicleteo y círculo vicioso**

La deuda pública externa fue creciendo exponencialmente desde el 2013, y más aún con la pandemia. Para financiar las medidas mínimas que se fueron tomando a fin de enfrentar la emergencia sanitaria, se fue emitiendo masivamente deuda, sobre todo en bonos soberanos (que ya representan más del 50% de la deuda externa), y es en más de 80% dependiente del dólar. Esto nos plantea que es una deuda relativamente cara y que pone en situación de

14 Dionisio Borda y Manuel Caballero, *Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción*, Población y Desarrollo, 22 (42) 2016: 81-91, disponible en <http://scielo.iics.una.py/pdf/pdfce/v22n42/2076-054X-pdfce-22-42-00081.pdf>

15 Clara de Iturbey y Verónica Serafini, *Los incentivos a la inversión en Paraguay* (Asunción: Decidamos, 2020), <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/05/INCENTIVOS-A-LA-INVERSION%CC%81N-19mayo.pdf>

16 Se recomienda ver el artículo sobre reforma agraria y derechos campesinos para un análisis en mayor detalle sobre el impuesto inmobiliario.

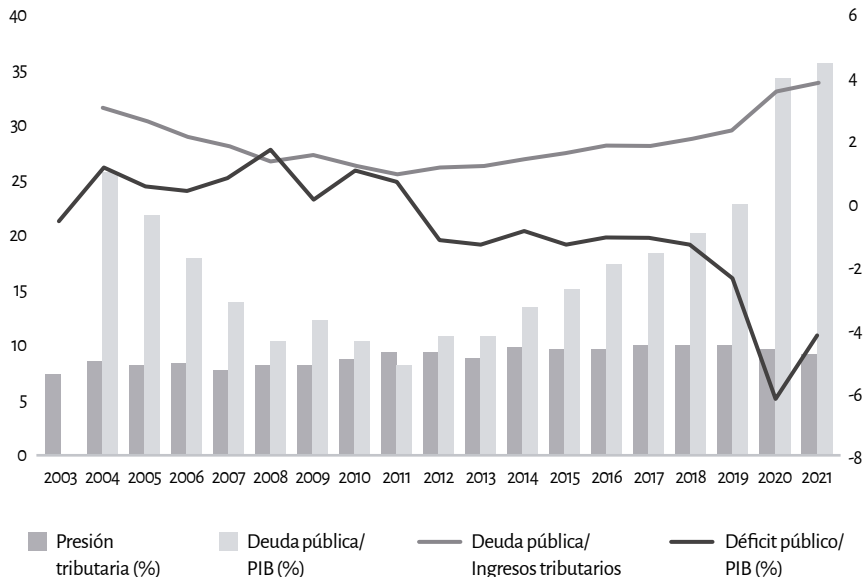
17 Verónica Serafini Geoghegan, *Élites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio* (Asunción: Decidamos y Oxfam, 2017), <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>

18 *Ibidem* 13, 34.

vulnerabilidad al Estado, al ser mayormente emitida en el mercado financiero privado. En el 2018, la ratio de deuda pública/ingresos tributarios ya pasó el límite considerado como tope para asegurar un reembolso de la deuda de manera segura (gráfico 5). Desde el 2021, se emite vía la Ley del Presupuesto un monto de deuda cuyo destino es, en mayoría, para el propio pago de la deuda: se bicicletea la deuda. Es decir, se emite deuda para cubrir una deuda anterior, así como una rueda sigue a la otra y dependen una de otra; en caso de la deuda, se puede hablar de un círculo vicioso. Este proceso irá en aumento en los próximos años, ya que no se dispone de otros fondos para ello, y el reembolso de capital de los primeros bonos soberanos inicia en el 2023.

Si bien en términos de *ranking* internacional, el porcentaje de la deuda pública sobre el PIB es aun relativamente bajo, Paraguay no tiene un sistema monetario que permita considerar esta deuda como «baja». A diferencia de otros países, Paraguay no emite deuda desde un Banco Central fuerte en su moneda, ni tampoco emite deuda que pueda negociar desde criterios políticos estatales o soberanos, sino que su deuda será negociada en tribunales extranjeros, con inversores privados que compran deuda para obtener retorno sobre inversión, en dólares.

**Gráfico 5. Indicadores de sostenibilidad de la deuda pública. Año 2021**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCP y el MH, 2021.

## Políticas que ensanchan brechas de acceso a derechos

Los recursos institucionales son de diversos orígenes: pueden provenir desde la cooperación internacional (como el BID) hasta del Estado (generados por una actividad comercial, como del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo - Fonacide o de la venta de energía). Son recursos que generalmente se presupuestan en niveles altos, pero casi nunca están disponibles en su totalidad, menos en contexto de pérdida de poder adquisitivo de la población o de imposibilidad de pago (como el pago de derecheros).

Una de las formas de intervenir esta fuente de ingresos para levantar sus niveles es elevar precios de servicios o, desde el dogma liberal, aliarse con el sector privado para ganar «eficiencia», lo cual concretamente significa privatización parcial o completa (de manera directa o indirecta a través de alianzas público-privadas, por ejemplo). Esto es común en varias partes del mundo, evidenciando que este tipo de políticas —llevadas adelante con las excusas del «poco margen fiscal»— llevan a ensanchar considerablemente las brechas de acceso a derechos fundamentales y servicios básicos en países pobres de institucionalidad frágil (corrupta, con tradición de cooptación, con «ciudadanía» poco informada)<sup>19</sup>.

## LAS PARTICULARIDADES DEL AÑO 2021

En este contexto de pandemia, en octubre de 2020, el propio Ministerio de Hacienda (MH), en su presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021 (PGN 2021) al Congreso, anunció una desaceleración de aproximadamente 2% de las recaudaciones tributarias (equivalente a aproximadamente 2 billones de guaraníes, es decir, alrededor de 280 millones de USD), y con ello justificó las propuestas de recorte a los presupuestos sociales, incluyéndose salud, ¡en plena pandemia! De igual forma, el viceministro de Tributación, Oscar Orué, se refirió al poco margen fiscal existente para el gasto estatal en el 2022. Esta es una realidad causada por la inacción estatal en términos tributarios, principalmente; la mala gestión de los recursos y baja ejecución, siendo responsabilidad de los entes rectores, y debiendo ser objeto de decisiones internas de gestión.

Leyes como la de Responsabilidad Fiscal —que limita la posibilidad de déficit fiscal a 1,5% (una ley inspirada por las reglas del sistema monetario internacional, dominado por Estados Unidos, que tuvo un déficit fiscal de casi 15% en el 2020), pero con capacidad de endeudamiento que pareciera ser

19 María José Romero y Jasmine Gideon, *Asociaciones público-privadas y asistencia de salud universal en América Latina: ¿a qué costo?* (Londres: Eurodad, Latindadd, Universidad de Londres), [https://d3n8a8pr07vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/527/attachments/original/1590690603/Asociaciones\\_pu%CC%81blico-privadas\\_y\\_asistencia\\_de\\_salud\\_universal\\_en\\_Ame%CC%81rica\\_Latina\\_%C2%BFa\\_que%CC%81\\_costo\\_.pdf?1590690603](https://d3n8a8pr07vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/527/attachments/original/1590690603/Asociaciones_pu%CC%81blico-privadas_y_asistencia_de_salud_universal_en_Ame%CC%81rica_Latina_%C2%BFa_que%CC%81_costo_.pdf?1590690603); y Cécilia Gondard, *Cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas* (Eurodad, 2018), <https://drive.google.com/file/d/1oQeobCYY7j-KS3cALsn-KbO2ok5a88Bs/view>

casi ilimitada— resultan arbitrarias en el contexto de pandemia. Son hechas para limitar el gasto público (necesario para el acceso a derechos) y plantean casi automáticamente la «necesidad» de la deuda o de la intervención del sector privado para «paliar» la ineficiencia del sector público, lo cual se constituye en falacia, a partir del momento en que la noción de interés común o universalidad del derecho es borrada de las políticas del Gobierno. Este, finalmente, impulsa una política fiscal que protege, por un lado, las ganancias de unos pocos y, por el otro, fomenta su enriquecimiento a través del negocio de la deuda y de las compras públicas.

La estructura tributaria no cambió en el 2021, pero sí se observó una disminución de la recaudación en los impuestos al consumo, lo cual responde a un poder adquisitivo menor para una gran parte de la población (tabla 1).

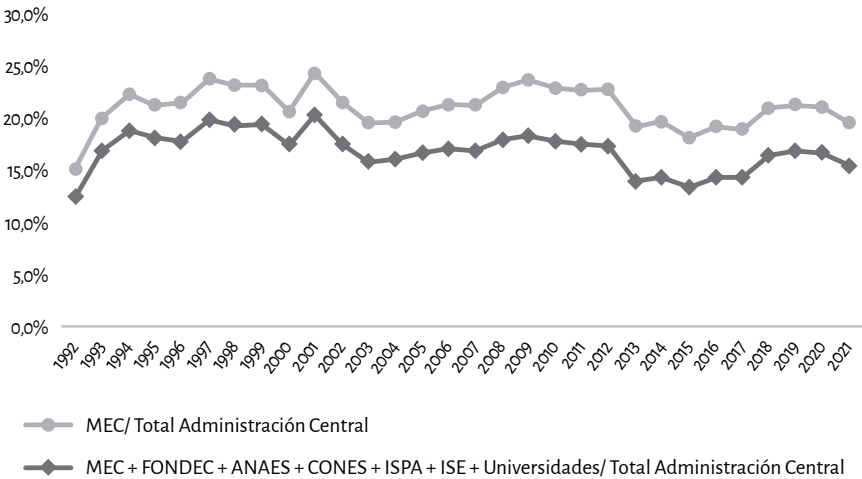
**Tabla 1. Recaudación por impuesto 2020-2021**  
(en millones de guaraníes)

IMPUESTO	2020	%	2021 (*)	%
IVA derivado de actividades comerciales, industriales y de servicios	7.265.312	52,0	5.916.291	49,5
IVA del Sector Agropecuario	0	0,0	0	0,0
<b>Total IVA</b>	<b>7.265.312</b>	<b>52,0</b>	<b>5.916.291</b>	<b>49,5</b>
IRACIS	1.298.946	9,3	175.663	1,5
IMAGRO	318	0,0	5	0,0
IRAGRO	276.743	2,0	13.045	0,1
<b>Total IMAGRO - IRAGRO</b>	<b>277.061</b>	<b>2</b>	<b>13.050</b>	<b>0</b>
IRP	259.296	2	322.377	3
Renta del Pequeño Contribuyente	28.852	0	1.671	0
Impuesto Selectivo al Consumo	486.683	3	257.137	2
IRE*	3.239.933	23	4.078.938	34
IDU*	867.399	6	895.042	7
Tributo Único Maquila	35.229	0	40.576	0
Otros	210.050	2	260.082	2
<b>Totales</b>	<b>13.968.762</b>	<b>100</b>	<b>11.960.826</b>	<b>100</b>

\* Los datos del año 2021 corresponden hasta septiembre.  
Fuente: SET, 2021.

Por otro lado, pocos son los derechos «refrendados» por una inversión pública. En su artículo 82, la Constitución Nacional (CN) plantea la obligación de que al menos 20% de los fondos del presupuesto de la Administración Central sean dedicados a la educación (lo cual no se cumplió del 2013 al 2017, gráfico 6). En otros casos, como salud, los municipios deben aportar al menos 5% de sus fondos a los consejos locales de salud. De la misma manera, se establece la obligatoriedad de la garantía al seguro social (Instituto de Previsión Social u otras cajas) a los trabajadores, que no se cumple en más de 60% de los casos. Los mecanismos de control no existen o no funcionan y el no cumplimiento de las normativas queda en el *mba'e jajapóta*: ese imaginario político —construido por las instituciones de mayor poder en Paraguay (la ANR, la Iglesia, la estructura militar)— sigue funcionando desde el orgullo del sacrificio y la obediencia a algún orden natural desigual. Este mito esconde quién final y verdaderamente se enriquece con estas decisiones, que no tienen nada de natural.

**Gráfico 6. Evolución del cumplimiento del artículo 82 de la CN (20% Administración Central)**



Fuente: Elaboración propia según datos del MH.

Recortar el gasto social (educación, salud, acceso a la tierra, seguro social) en un momento en el cual la población pobre crece (más de 5% en zonas urbanas en el 2020, según el Instituto Nacional de Estadística - INE)<sup>20</sup>, en el que la precariedad laboral, la pérdida de ingresos (40% de la población al menos) y

20 Instituto Nacional de Estadística, *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos EPHC 2020*, <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MTU4>

de poder adquisitivo por el crecimiento de la inflación<sup>21</sup>, es un claro abandono al compromiso por los derechos.

## CONCLUSIONES

Las últimas decisiones en cuanto a política fiscal fueron las de rechazar la creación de impuestos a las grandes fortunas y, ante las enormes necesidades que se dieron en el 2021, aumentar la deuda vía la emisión de bonos soberanos. Ello pone al Estado en una situación de mucha vulnerabilidad financiera, al mismo tiempo que, más allá de la atención de las emergencias, no se tomaron medidas que apoyen la generación de ingresos (laborales en particular) para la población activa. Al contrario, a consecuencia de las medidas de cierre, muchos negocios y pequeñas y medianas empresas cerraron, aumentándose los niveles de endeudamiento e informalidad laboral.

Rechazar año tras año una reforma tributaria que plantearía un nivel mínimo de reconocimiento y redistribución de la riqueza de algunos sectores no es nada razonable económicamente: es una apuesta por la fractura social, el empobrecimiento y el sometimiento de poblaciones al estado perpetuo de sobrevivencia. Es asumir que unos nunca tendrán derechos, mientras que otros sí, gracias a la apropiación y explotación de bienes comunes (nacionales), como ser la tierra, el agua, los bosques y, finalmente, el Estado a través de la gestión de los recursos financieros. El discurso endémico del «no hay plata» (paralelo al «Paraguay sigue creciendo») es una enfermedad imaginaria de los responsables políticos, a diferencia de las que sí terminaron con la vida de miles de personas este año.

## RECOMENDACIONES

- Establecer el impuesto a las grandes fortunas, lo cual permitiría transparentar los niveles y sectores de riquezas, al mismo tiempo que su aplicación podría asegurar universalidad de los derechos a la salud y la educación, por ejemplo.
- Implementar políticas de lucha contra la evasión fiscal y el lavado de dinero.
- Reevaluar el impuesto inmobiliario, en particular sobre los latifundios.
- Establecer el impuesto a la exportación de granos en estado natural.

21 La inflación acumulada de enero a octubre llegó a 6,3%, según el BCP, con variaciones más marcadas en alimentación y transporte. BCP, *Anexo Estadístico - Informe Inflación*, <https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/CARTI-IPC%20P-INFORME%2825%29.xls>



- Focalizar el gasto tributario y exoneraciones fiscales a pequeñas y medianas empresas que proveen alta tasa de empleo laboral.
- Priorizar el gasto público para el desarrollo de la agricultura campesina, la agricultura familiar, las pequeñas industrias que permiten producir alimentos y bienes de consumo diario, para disminuir la dependencia a las importaciones.
- Priorizar las obras necesarias a las poblaciones vulnerables, y disminuir el gasto público en obras para el agronegocio, las cuales son altamente costosas y dañinas para el medioambiente.
- Realizar un plan de pago de deuda con la implementación de impuestos a la riqueza y renta de sectores de mayor riqueza y renta.



CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

# LA CORRUPCIÓN INCÓLUME, MIENTRAS LAS DEMANDAS HISTÓRICAS SIGUEN INSATISFECHAS



En materia de derechos humanos, el impacto de la corrupción en las políticas es palpable en este momento particular en el que urge implementar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis social y económica que sobreviene a la crisis sanitaria de la pandemia COVID-19. En esta coyuntura, la corrupción evidenció mayores desigualdades y propició la violación directa e indirecta de derechos humanos, con un golpe a la credibilidad de las instituciones y el sistema político, llegando incluso a degradar las bases de la democracia.

**Palabras claves:** *corrupción, derechos humanos, transparencia, gobernabilidad, impunidad.*

**María José Durán y María Irene Rodríguez**

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

Este artículo aborda una cuestión crucial: el vínculo entre las prácticas de corrupción y el goce de los derechos humanos de toda la población, sin exclusiones. Se describen algunos casos que saltaron al tapete en contexto del segundo año de pandemia del COVID-19, que tuvieron consecuencias nefastas. Se reflexiona, asimismo, sobre cuál es el camino a transitar en medio del reinado de la impunidad. También se mencionan algunos intentos de mejoría, que no logran hacer mella. Finalmente, luego de unas consideraciones finales, se recomiendan acciones para erradicar el mal endémico de la corrupción que corroe los derechos humanos en Paraguay.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Los vínculos entre corrupción y derechos humanos son una línea de preocupación regional en los últimos años. El reto está en poder identificar cuáles son esos vínculos. El acercamiento inicial a esta temática fue el cumplimiento de derechos económicos sociales y culturales. Sin embargo, el Sistema Interamericano está haciendo actualmente un abordaje más concreto, a partir de la Resolución N.º 1/2018 «Corrupción y Derechos Humanos», que derivó después en el informe del mismo nombre publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2019<sup>1</sup>.

Vista desde un enfoque de derechos humanos, la corrupción implica un cambio de eje respecto de la perspectiva tradicional, ya que, de esta manera, los efectos de la corrupción pasan de tener una mirada meramente económica a colocar en el centro a las personas y las consecuencias que tienen para sus vidas, principalmente para aquellas que ven afectados sus derechos de una manera desproporcionada, como las personas privadas de libertad, migrantes, pueblos indígenas, etcétera.

El Paraguay es firmante de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), esta última en proceso de examen en el segundo ciclo de evaluaciones sobre su implementación, que abarca los capítulos II (medidas preventivas) y V (recuperación de activos)<sup>2</sup>.

Asimismo, en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del Gafilat<sup>3</sup>, durante el 2021, Paraguay está siendo evaluado sobre el cumplimiento

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>. Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 23. Corrupción y Derechos Humanos*, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo23.pdf>

2 UNCAC Coalition, *Informe de Sociedad Civil sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) y Capítulo V (Recuperación de activos) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Informe-sociedad-civil-CNUCC-Capitulos-II-y-V-Paraguay-Semillas-para-la-Democracia-UNCAC-Coalition-Octubre-de-2021.pdf>

3 «Visita in situ del GAFILAT al Paraguay en el marco de la 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT», GAFILAT, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.gafilat.org/index.php/es/noticias/144-visita-in-situ-del-gafilat-al-paraguay-en-el-marco-de-la-4ta-ronda-de-evaluaciones-mtuas-del-gafilat>

de las 40 recomendaciones para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; a partir de cuyos resultados se podría volver a la «lista gris» de países no cooperantes en materia de combate contra el blanqueo de capitales, teniendo en cuenta que aún se encuentra entre los países con mayor exposición al blanqueo de capitales en la región.

En general, los sistemas de seguimiento externo son los que han contribuido a avanzar en la adecuación normativa y en las políticas anticorrupción, estableciendo normas mínimas, posicionando el tema en la agenda del país, generando presión a través de los procesos de evaluación y obligando a una recolección de datos más sistemática que implica la creación de sistemas de información que permitan la evaluación.

En ese orden de cosas, si bien Paraguay cumple en gran parte con las recomendaciones de adecuación normativa, las acciones anticorrupción desarrolladas por el Gobierno no resultan ser del todo oportunas, convenientes y adecuadas, conforme al contexto económico, institucional y/o social del país.

A través de la Secretaría Nacional Anticorrupción (Senac) se registran avances significativos en la agenda de lucha contra la corrupción, plasmados en una serie de instrumentos como: el Plan Nacional de Integridad; el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano (obligatorio en las instituciones del Poder Ejecutivo); la Guía para la Construcción de Mapa de Riesgo de Corrupción, sumado al Sistema de Control Interno (Mecip)<sup>4</sup>, ya existente previamente. No obstante, persiste una serie de barreras como la falta de seguridad jurídica e independencia del Poder Judicial, lo que se traduce en: alto nivel de impunidad; discontinuidad de las políticas y de los proyectos con los cambios de autoridades; ausencia de normativa para gestionar los conflictos de interés; prevalencia del prebendarismo, clientelismo y nepotismo políticos; falta eficiente en el control del financiamiento político; débil desarrollo en la población de la cultura de la ética; e instituciones de control carentes de adecuados sistemas informáticos para el procesamiento de la información y trabajo desarticulado entre los mismos.

Desde el mes de marzo de 2021, organizaciones de la sociedad civil participaron en el Observatorio Ciudadano de Corrupción sobre el cumplimiento de los Compromisos de Lima (2018) «Gobernabilidad Frente a la Corrupción», documento resultante de la Cumbre y que constituyó una oportunidad para refrendar y ratificar los compromisos internacionales previos en temas de lucha contra la corrupción<sup>5</sup>.

El informe nacional presenta un resumen de los resultados y las conclusiones del seguimiento al avance y/o cumplimiento en Paraguay de los compro-

4 Contraloría General de la República, *Mecip*: 2015, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/mecip> y Contraloría General de la República, *Informes sobre Normas de Requisitos Mínimos*, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-nrm-mecip2015>

5 Observatorio Ciudadano de Corrupción, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://occ-america.com/informe-regional/>

misos de la Cumbre 2018 en los ejes de: **a.** Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; **b.** Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión; **c.** Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales; **d.** Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas; **e.** Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos.

En el nivel de cumplimiento del compromiso Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, el peor puntaje fue el de: *promover la equidad e igualdad de género en las políticas anticorrupción*, con un promedio de 0,17/3,00. En ese sentido, una de las recomendaciones resaltantes fue la necesidad de identificar los riesgos que tiene la corrupción con un enfoque de derechos humanos y género, entendiendo que impactan gravemente en poblaciones vulnerables y en situación de discriminación como comunidades indígenas, LGTBIQ, niños, niñas y adolescentes, adultos y adultas mayores y, entre estas, de manera diferenciada, a las mujeres en diversas áreas como la participación política, presupuestos diferenciados y programas sociales, la trata de personas, la violencia, el acceso a los servicios como justicia, salud o educación.

El gráfico 1 consigna los resultados generales obtenidos por Paraguay en los cinco temas en los que se clasifican los compromisos.

**Gráfico 1. Resultados generales de Paraguay acerca de los compromisos de la Cumbre 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las organizaciones de la sociedad civil participantes en la plataforma del Observatorio Ciudadano de Corrupción.

## ¿CÓMO AFECTAN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS LAS CONDUCTAS CORRUPTAS?

La falta de datos oficiales —objetivos y concretos— sobre el total del dinero público desviado mediante actos de corrupción, a causa de su indeterminación y del carácter subjetivo y disperso de la información acerca de ellos, dificulta la medición y supone una barrera para relevar el impacto real que tiene sobre los derechos humanos. De todos modos, es claro que afecta desproporcionadamente a grupos históricamente discriminados, acentuando y reproduciendo su exclusión en el acceso a derechos básicos como salud, educación, agua, vivienda, etc., donde cabe destacar que las mujeres sufren ese impacto de manera diferenciada por vulnerabilidades derivadas de su género, existiendo, además, formas de corrupción que las afectan de manera específica, como el abuso, la trata, la extorsión y la explotación sexual.

Las consecuencias de no adoptar medidas a tiempo para prevenir la corrupción en medio de la crisis generada por la pandemia, requirió instituciones muy creíbles que tomen medidas acordes a la magnitud del problema. Como esto no ocurrió, el resultado fue: instituciones profundamente desprestigiadas y con degradación de su credibilidad por la corrupción, con una completa falta de liderazgo. La corrupción en pandemia ha tenido un efecto no solo a nivel de los escándalos, sino sobre la credibilidad de las instituciones, revelando la crisis profunda por la que atraviesa la calidad de la democracia<sup>6</sup>.

El Gobierno ha adoptado medidas excepcionales en respuesta a la pandemia del COVID-19. Organizaciones de derechos humanos han manifestado su preocupación por la naturaleza, el alcance y la duración de dichas medidas y los efectos en los derechos humanos y la democracia, en una reunión abierta con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el pasado 29 de abril de 2021. En la ocasión, se resaltó la poca o nula atención a situaciones no relacionadas con el COVID-19 y que han permitido también violaciones a los derechos fundamentales y las libertades individuales, como el aumento de la violencia en sus diferentes manifestaciones, principalmente contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, hacia personas con discapacidad y adultas mayores; la corrupción e ineficiencia gubernamentales en cuanto a la utilización de recursos públicos para hacer frente a las necesidades de los grupos de población más vulnerables y las amenazas a la libertad de expresión y de manifestación<sup>7</sup>.

En el marco de las protestas ciudadanas —denominadas «el Marzo Paraguayo de 2021»—, desatadas en el país a raíz de la severa crisis sanitaria, social y

6 Las movilizaciones de marzo fueron un ejemplo claro del impacto en la credibilidad más allá de lo económico. Para más información, véase el artículo de análisis de coyuntura política en este informe.

7 «Reunión de la sociedad civil con CIDH, ante creciente violación de derechos humanos en Paraguay», CDIA, 29 de abril de 2021, <https://www.cdia.org.py/2021/04/29/reunion-de-sociedad-civil-con-cidh-ante-creciente-violacion-de-derechos-humanos-en-paraguay/>

económica y la incapacidad de respuesta por parte del Gobierno ante la escasez de insumos, medicamentos, el retraso en la adquisición de vacunas para COVID-19 y escándalos de corrupción, la policía reprimió brutalmente las manifestaciones pacíficas, dejando decenas de heridos(as) y detenidos(as). El caso de una estudiante universitaria en particular, procesada penalmente por participar de estas manifestaciones ciudadanas, es tan solo uno de los tantos casos de criminalización de la protesta donde se persigue selectivamente a líderes y lideresas sociales en procesos irregulares y arbitrarios con fines de disciplinamiento y desmovilización<sup>8</sup>.

El reclamo ciudadano común ha sido en contra de la clase política corrupta y el pedido de renuncia o el juicio político al presidente Mario Abdo Benítez por mal desempeño en sus funciones, y por las evidencias de corrupción registradas en varias instituciones públicas difundidas por diversos medios de comunicación. La oposición presentó un libelo acusatorio para el juicio político al presidente y vicepresidente de la República, acusando de esta forma al Poder Ejecutivo por mal desempeño en sus funciones e ineptitud en la gestión durante la pandemia del coronavirus. Sin embargo, no se reunieron los votos suficientes para concretar este objetivo<sup>9</sup>.

Por su parte, el presidente Mario Abdo Benítez realizó cambios en su Gabinete después de las fuertes protestas ciudadanas y en medio de la crispación social y política, justificando su decisión «en aras de la pacificación». De esta forma, designó a nuevas autoridades al frente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de la Mujer y el Gabinete Civil de la Presidencia de la República.

## LA TRANSPARENCIA ES EL CAMINO

El derecho de acceso a la información es una de las principales herramientas para el control de la actividad estatal por parte de la ciudadanía. La información pública es el primer paso hacia el principio de publicidad en la administración y es imprescindible para concretar la participación social.

Sin embargo, si bien cumple con su rol de transparencia activa, la publicación de datos sin sinergia entre los organismos competentes, al no reunir los atributos para una información relevante y de calidad, no resulta del todo útil a su fin de transparentar efectivamente la información bajo los más altos estándares y que sirva efectivamente para que la ciudadanía entienda los datos y pueda realizar un control asequible sobre ellos.

8 Causa N.º 905/2021 «Arnaldo Francisco Martínez y otros s/ Perturbación de la Paz Pública y otros».

9 «Ficha Técnica del Expediente», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117648>



Por otra parte, pese a los esfuerzos de transparencia activa, muchas instituciones —en especial el Ministerio de Salud— se vieron involucradas en actos de corrupción en los procesos de compra pública en el contexto COVID-19, como el de los «insumos chinos», calificado como el mayor caso de corrupción de compras públicas en pandemia, donde el Ministerio de Salud —a través de un proceso de contratación por excepción en el marco de la «urgencia impostergradable»— licitó insumos correspondientes a camas y equipos de protección. Tanto la Contraloría General de la República (CGR) como la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) coincidieron —como resultado de sus investigaciones de auditoría y administrativa, respectivamente— en que hubo digitación en el otorgamiento de la licitación, con lo que se violó el principio de igualdad<sup>10</sup>. El caso fue derivado al Ministerio Público, donde hasta el momento aún no existe definición en la investigación<sup>11</sup>.

A la fecha de elaboración del presente informe, existían al menos 128 casos judicializados<sup>12</sup> por denegación expresa o tácita de acceso a la información. Entre ellos, se resaltan el pedido de información que promovió la Sociedad de Comunicadores del Paraguay por denegación expresa para obtener datos de la Itaipú Binacional, amparo que fue favorable en primera instancia<sup>13</sup>, pero recurrido ante el Tribunal de Apelaciones, donde la Primera Sala de Capital revocó el fallo bajo los argumentos de que «[...] solamente a través de un acuerdo internacional entre Brasil y Paraguay se podría viabilizar el control externo de la Entidad [...]»<sup>14</sup>.

Otro caso paradigmático es el de la excandidata a la intendencia municipal por Asunción, Johana Ortega, quien solicitó a la Municipalidad de Asunción la presentación de facturas y un informe detallado de los gastos del fondo de emergencia y las asignaciones sin licitaciones realizadas en el marco de la pandemia, debiendo recurrir al amparo por denegación tácita, tras el cual la ciudadanía tuvo acceso a una lista de irregularidades en el manejo de los

10 Contraloría General de la República, *Informe Final de Fiscalización Inmediata (FEI) al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/file/28856-informe-final-res-cgr-n-211-2020-articulo-1-ministerio-de-salud-publica-y-bienestar-social-mspybs-avance-n-8>

11 La investigación se funda en los siguientes documentos: Informes de CGR sobre contrataciones: a) Informe final de fiscalización inmediata (FEI), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Resolución C.G.R. N.º 211/2020 «Adquisición de equipos y accesorios para gases médicos para dependencias del MSPBS para la contingencia COVID-19 - IDNº 381879» y «Adquisición de reactivos para la Instituto de Medicina Tropical COVID-19 y dengue - IDNº 382078» (abril 2021); b) Informe final de fiscalización inmediata (FEI), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Resolución C.G.R. N.º 211/2020 y Notas C.G.R. N.º 1890/21 y N.º 1915/21 «Procedimientos de contrataciones convocados por el MSPBS durante el ejercicio 2019-2020 y hasta la fecha que involucren ATRACURIO, BESILATO Y MIDAZOLAM». «Contratación por excepción (CE) N.º 07/2021 Adquisición de atracurio, besilato y midazolam inyectable de urgencia impostergradable COVID-19 IDN.º 395175» (mayo 2021).

12 Corte Suprema de Justicia, *Casos Judiciales sobre acceso a la información*, <https://www.pj.gov.py/transparencia-documentos>

13 Juicio: Francisco R. Penayo y otra c/ Itaipú Binacional s/ Amparo. Exp: 193/2021. S.D. N.º 282, del 12 de julio de 2021.

14 Juicio: Francisco R. Penayo y otra c/ Itaipú Binacional s/ Amparo. A y S N.º 68, del 22 de julio de 2021.

fondos, que ascienden a la suma de Gs. 21.000 millones, fenómeno conocido como «Nenecho Papers»<sup>15</sup>.

### **Contrataciones públicas**

Los datos abiertos fueron claves para que la DNCP pudiera identificar qué compraban las instituciones públicas. En ese sentido, Paraguay tiene uno de los sistemas de contratación pública abierta más modernos.

Sin embargo, pese a las buenas prácticas registradas, la contratación pública continúa siendo una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción. Teniendo en cuenta que en el proceso interactúan los sectores público y privado, la contratación pública plantea diversas oportunidades para que tanto los agentes públicos como privados desvíen fondos públicos para la consecución de ganancias particulares. La misma DNCP identificó como debilidades del actual marco normativo: sanciones irrelevantes a los que no cumplen lo acordado, como así también empresas que se crean solo para proveer al Estado, la baja garantía de calidad de productos proveídos, y plazos relajados para que proveedores efectivicen los contratos. El sistema está diseñado para la selección de la oferta más barata sin poder juzgar la calidad del producto o servicio, por lo que urge la aprobación de la adecuación legislativa presentada por la DNCP<sup>16</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil usaron los datos abiertos para armar su propio tablero de compras y seguir de cerca los procesos. El Centro de Desarrollo Sostenible (CDS) e IDEA, apoyados por reAcción, Semillas para la Democracia y de Open Contracting Partnership, crearon la plataforma «Control Ciudadano», un sitio con análisis sobre las contrataciones y los fondos de emergencia durante la pandemia, que contiene además otras fuentes de información como las declaraciones juradas, los datos sobre beneficiarios de subsidios durante la pandemia y la nómina de funcionarios<sup>17</sup>.

### **Financiamiento político**

Desde la sociedad civil ha sido muy difícil supervisar el financiamiento político, debido a la ausencia de normativas que garanticen el carácter público de las informaciones y rendición de cuentas presentadas por las agrupaciones políticas. Se considera que, con la nueva legislación —Ley N.º 6501/2020—, se implementaron mejoras en cuanto al acceso a la información pública,

15 Expediente N.º 107 (2021), Folio 219. Juicio: Johana Paola Ortega c/ Intendencia Municipal de la Ciudad de Asunción s/ Amparo. A.S. N.º 154 de fecha 4 de octubre de 2021. Municipalidad de Asunción. Rendición de Cuentas 2020 DGRRD. <https://www.asuncion.gov.py/rendicion-de-cuentas-2020-dgrrd>

16 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 3 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123482>. «Se detectó esquema de facturas falsas en 17 Municipios y una Gobernación», *Subsecretaría de Estado de Tributación*, 20 de octubre de 2021, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=972&n=14170>

17 Control Ciudadano, <https://controlciudadanopy.org/>

herramientas digitales de difusión de información, y canales interinstitucionales en el sector público para mejorar la comunicación, supervisión y control. Actualmente, esta ley está pasando una etapa clave de prueba con las recientes elecciones municipales. Se espera que el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) cumpla con las publicaciones de las documentaciones y rendiciones que reciban oportunamente de los partidos y movimientos políticos.

Estas modificaciones al Código Electoral son consideradas innovaciones importantes, dado que establecen procedimientos específicos para las internas, las elecciones generales y municipales y posterior a ellas, así como sanciones específicas, lo que significa un avance en materia jurídica de control del financiamiento político. Además, complementan el marco normativo vigente, volviéndolo más rígido y enfatizando en la trazabilidad del financiamiento de las campañas electorales como un elemento clave. La aplicación de sanciones es una de las principales debilidades en el control del financiamiento político y su factibilidad está relacionada con las capacidades que tiene el Estado para imponer consecuentemente la ley.

## **EL ACCESO A LA JUSTICIA DUERME EL SUEÑO DE LOS JUSTOS, MIENTRAS LA GARANTÍA DE IMPUNIDAD GOBIERNA**

El combate a la corrupción pasa en un importantísimo lugar por un Poder Judicial que tutele un Estado de derecho orientado a la protección de los derechos humanos. El Paraguay fue observado en reiteradas ocasiones por organismos internacionales sobre la situación de la falta de independencia del Poder Judicial, la persistencia de violencia contra periodistas, la ausencia de investigación y de rendición de cuentas.

A través del panel de Datos Abiertos de la Senac<sup>18</sup> se visualiza que se han tomado medidas para investigar y sancionar a funcionarios(as) de nivel bajo y medio que cometieron abusos. Aun así, de un universo de 450 causas penales abiertas en casos de corrupción que involucran a funcionarios públicos, apenas 4 están en situación de juicio oral y público, lo que da cuenta de la excesiva burocracia fiscal y judicial para las investigaciones.

El ejercicio abusivo del derecho por parte de litigantes, a través de incidentes y recursos con fines meramente dilatorios, representa también un obstáculo y, en ese sentido, la intervención oportuna de la Superintendencia de Justicia es fundamental. La falta de aplicación oportuna de medidas disciplinarias ha permitido la prescripción y extinción de causas penales relacionadas con hechos de corrupción pública.

18 Senac, *Panel Estadístico de Casos. Denuncias, Investigaciones, Sumarios y Causas Penales*, corte del 14 de octubre de 2021, <https://paneldenuncias.senac.gov.py/#/>

A través del Observatorio de Causas Judiciales, la Corte Suprema de Justicia pone a disposición de la ciudadanía información relevante —en datos abiertos— sobre el estado de causas judiciales de corrupción pública de gran impacto social, entre ellas la del exsenador Óscar González Daher (Expediente N.º 257/2018 «Óscar Alberto González Daher y otro s/ Lavado de Dinero y otros»)<sup>19</sup>. En agosto de 2021, un Tribunal de Sentencia condenó al exparlamentario a siete años de pena privativa de libertad por declaración falsa y enriquecimiento ilícito y lo absolvió del delito de lavado de dinero, quedando inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos. La sentencia contempló, además, el decomiso de 5.903.000.362 guaraníes (unos 852.496 dólares), más el decomiso de 50% y 100% de los saldos de sus cuentas. Las penas dictadas por el Tribunal resultaron ser inferiores a las solicitadas por el Ministerio Público y se dieron unos días antes de que los evaluadores del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat) lleguen a Paraguay para realizar un examen en el que el país se juega la entrada en la «Lista Gris», y donde uno de los puntos claves de la evaluación son las sentencias de casos de corrupción pública que contemplen comiso<sup>20</sup>.

El juicio a González Daher fue seguido de cerca por la fiscal general del Estado, Sandra Quiñónez, y el asesor legal residente del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Brian Skaret, después de que en el 2019 los EE. UU. hayan declarado al exsenador «no elegible para ingresar a los Estados Unidos» junto con el exfiscal general Javier Díaz Verón por sus implicancias en hechos de corrupción, lista a la que se sumaron el diputado colorado Ulises Quintana y su esposa, Beatriz Fariña, quienes fueron catalogados por la Embajada de «significativamente corruptos»<sup>21</sup>.

El Paraguay enfrenta la cuarta ronda de evaluaciones de Gafilat durante el 2021. Uno de los puntos a calificar es, juntamente, la eficiencia y la eficacia de poder materializar sentencias y años de condena, pero también mide la eficiencia sobre qué se está comisando, cuál es el valor económico de esos bienes en casos de corrupción y crimen organizado. El Estado paraguayo tiene una necesidad de estructurar estas nuevas herramientas enfocadas al análisis patrimonial, al análisis de inteligencia financiera en apoyo a la gestión fiscal.

La política de recuperación de activos actualmente no está orientada a reparar un problema de daño social. Sin esto, la recuperación de activos se transforma en un mecanismo de utilización del decomiso de bienes en casos

19 «Observatorio de Causas Judiciales», *Corte Suprema de Justicia*, acceso el 3 de noviembre de 2021, <https://www.pj.gov.py/observatorio>

20 «12-08-2021 Juicio Oral y Público Óscar González Daher y otro s/ lavado de dinero y otros» [Archivo de video], *Motion TV Paraguay* [@Motion TV Paraguay], 12 de agosto de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=dAhSp5D7mRk>

21 «Designación de dos exfuncionarios públicos paraguayos: Óscar González Daher y Javier Díaz Verón, debido a su participación en hechos de corrupción significativos», Nota para los medios, Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, <https://py.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/274/059-SP-Designaciones-por-hechos-de-corrupcion-significativos.pdf> y «Declaración del secretario Antony J. Blinken», Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, 6 de abril de 2021, <https://py.usembassy.gov/es/title/>

penales de forma aislada. Por otra parte, la mayor deuda se encuentra en el ámbito judicial. Es ahí donde resulta sumamente necesario promover un cambio cultural en las y los operadores de la Justicia, a fin de otorgarle igual relevancia a la investigación patrimonial que a la enfocada en la investigación para la atribución de responsabilidades penales.

## CONCLUSIONES

El fenómeno de la corrupción permea todos los espacios y se instala en todas las escalas, y no es por falta de normas ni penalidades —lo cual quedó evidenciado en el escenario de la crisis sanitaria con un impacto directo no solo en el ámbito económico—, sino sobre la credibilidad de las instituciones.

En el marco del EPU (mayo de 2021), Paraguay fue objeto de algunas recomendaciones relacionadas a la lucha contra la corrupción y la implementación de una estrategia nacional, que refieren que, pese a los esfuerzos del órgano rector, todavía persisten límites y obstáculos para la implementación efectiva de una agenda de transparencia, ética e integridad pública, donde la sensación de impunidad —con investigaciones lentas y burocráticas y falta de condenas ejemplares en el ámbito judicial— refuerza la teoría de una debilidad institucional y la ausencia de independencia judicial<sup>22</sup>.

En periodo electoral, las agendas de lucha contra la corrupción han estado presentes discursivamente en las campañas, al mismo tiempo que muchas de esas plataformas políticas plantean la limitación de derechos humanos, civiles, políticos para ciertos grupos, particularmente mujeres, comunidad LGTBIQ y población indígena. La instalación de agendas conservadoras y antiderechos, desde el Gobierno y plataformas políticas, restringe el acceso a derechos, entre ellos el de participación ciudadana.

Asimismo, en el contexto de las pasadas elecciones municipales, se naturalizaron hechos como la compra de votos, la manipulación del voto bajo la figura del voto asistido y el recrudecimiento de la violencia política, especialmente contra las mujeres. Todo esto también sacó a la luz las falencias de la nueva Ley de Financiamiento Político: no permite la trazabilidad y el uso de dinero sucio en campaña, cuenta con mecanismos de control limitados y evidencia la imposibilidad de sanciones desde el órgano rector.

22 Algunas de las recomendaciones formuladas al Estado paraguayo son: Continuar sus esfuerzos para combatir la corrupción y la impunidad asegurando la independencia judicial mediante el fortalecimiento del marco institucional (República de Corea); Intensificar los esfuerzos para combatir la corrupción a fin de lograr un desarrollo social y económico más equitativo y sostenible (Alemania); Considerar la posibilidad de desarrollar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción (Bielorrusia). Paraguay las aceptó todas. «En línea con los esfuerzos y avances que se impulsan en la lucha contra la corrupción, promoción de transparencia y rendición de cuentas, y particularmente en el marco de la recientemente aprobación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025, el Paraguay acepta las recomendaciones 118.77, 118.78 y 118.79». Consejo de Derechos Humanos. 48° período de sesiones. A/HRC/48/9/Add.1, [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A\\_HRC\\_48\\_9\\_Add1\\_AV\\_Paraguay\\_S.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_9_Add1_AV_Paraguay_S.docx).

## RECOMENDACIONES

- Consolidar el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción (2021-2025), dando amplia participación protagónica a la sociedad civil, el ámbito académico, los medios de comunicación y el sector privado.
- Incorporar y desarrollar el enfoque basado en derechos humanos en la implementación de las estrategias de lucha contra la corrupción.
- Integrar el enfoque de género en las estrategias anticorrupción, a fin de transversalizar el género en las políticas anticorrupción, acompañadas de dotación presupuestaria.
- Afianzar los sistemas de control interno de las instituciones públicas para prevenir la corrupción.
- Fortalecer las herramientas de transparencia y acceso a la información pública con una perspectiva de derechos humanos, accesibilidad y calidad.
- Reforzar los mecanismos para asegurar que los bienes recuperados o incautados sean efectivamente transferidos al Estado.
- Adaptar las políticas de recuperación de activos con una perspectiva de derechos humanos y género orientada a la reparación del daño social.
- Avanzar con el estudio y la aprobación de los proyectos de ley y/o modificaciones legislativas como: a) Contrataciones Públicas; b) Protección a denunciantes; c) Integridad y prevención de conflictos de intereses en el desempeño de la función pública, regulando expresamente las llamadas «puertas giratorias»; d) Inhabilitación y confiscación de bienes a los condenados por corrupción pública.

DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN  
Y SOBERANÍA ENERGÉTICA

# ITAIPÚ 2023: OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA EL DESARROLLO



A poco de cumplirse los 50 años de la firma del Tratado de Itaipú, se abre la oportunidad histórica de romper con los distintos mecanismos de despojo a través de la entidad, que solo han favorecido hasta ahora a los intereses extranjeros, y a los grupos de poder que los sirven en Brasil y Paraguay. Los ojos están puestos en el 2023. El Estado debe sacarse la máscara, reencauzarse y transparentarse para conquistar el manejo soberano de la hidroeléctrica, a fin de lograr un desarrollo que beneficie —por fin— a toda la sociedad. La nulidad del Tratado es el camino que se vislumbra para lograrlo. La movilización unitaria de toda la ciudadanía es la garantía de la soberanía.

**Palabras claves:** *Itaipú, derecho al desarrollo, soberanía nacional, máximo de los recursos disponibles, derecho de libre determinación.*

**Cecilia Vuyk, Guillermo Achucarro y Sara Costa**

CAMPAÑA ITAIPU ÑANE MBA'E

En el presente artículo se exponen los elementos centrales que constituyen esta mirada integral sobre Itaipú, para luego evidenciar las principales acciones del actual Gobierno que indican la vigencia de una agenda de entrega de soberanía al servicio de los intereses y la dominación extranjera, la cual se sostiene en la lógica de los hechos consumados. Al final, se expone el potencial que podría tener la promoción de una propuesta real de recuperación del manejo soberano en Itaipú para avanzar hacia un proyecto de desarrollo justo, independiente y soberano, basado en el trabajo y las necesidades de la mayoría de la población.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### ITAIPIÚ, CLAVE PARA UN DESARROLLO SOBERANO

Al cierre de este informe, restan menos de dos años para encauzar el manejo soberano sobre la entidad binacional Itaipú. Sin embargo, el actual Gobierno sigue demostrando que no piensa salirse del mismo esquema de las últimas casi cinco décadas. Una gestión que permitió que gran parte de la riqueza generada por el trabajo de paraguayas(os) y brasileños(as) en la entidad haya sido apropiada de forma privada e ilegítima por diversas facciones económicas, principalmente extranjeras, ligadas al poder y que se benefician de mantener la dominación extranjera y el atraso en el país.

Inclusive, son latentes las intenciones de profundizar esos mecanismos que han servido para enriquecer y perpetuar en el poder a estos grupos, mientras se agrava la brecha de desigualdad y el rezago socioeconómico de la mayoría de la población paraguaya. De hecho, mantener al país en el atraso económico y social es condición *sine qua non* para este esquema de dominación extranjera que subsidia el enriquecimiento externo a costa de frenar el desarrollo nacional.

Para revertir esta situación, primeramente es necesario comprender Itaipú de forma integral, analizando a la entidad y su esquema de funcionamiento en sus dimensiones económica, social, política e histórica. A su vez, esto permitirá comprender de manera amplia lo que estará en juego en el 2023, e identificar los caminos para su recuperación como elemento clave del desarrollo nacional en beneficio de las mayorías.

### ¿Qué es Itaipú?

En la actualidad, Itaipú Binacional es la mayor hidroeléctrica del mundo en generación de energía eléctrica, y la segunda en potencia instalada, tras la china Tres Gargantas. Cuenta con 14.000 MW de potencia instalada y 20 uni-



dades generadoras, donde solo una unidad es capaz de suministrar energía eléctrica a una ciudad de un millón y medio de habitantes<sup>1</sup>. Desde el inicio de sus operaciones en 1984 hasta el 2020, ha producido más de 2,7 millones de GWh<sup>2</sup>.

Asimismo, es de las mayores empresas de la región en cuanto a su caudal financiero: desde el inicio de sus operaciones al 2020, Itaipú ha generado USD 93.796,2 millones por la venta de la energía producida<sup>3</sup>.

Su riqueza también se expresa en el territorio que ocupa y la magnitud de los recursos naturales que sostienen sus operaciones: son 1.350 km<sup>2</sup> de territorio inundando por el embalse, que se suman a las más de 63.000 hectáreas de reserva<sup>4</sup>.

### ¿Qué pasa en el 2023?

En el 2023 se cumplen las dos condiciones que habilitan a la revisión del Anexo C, el cual establece las bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad determinando, entre otros temas, las condiciones de contratación de potencia y cesión de energía.

Esta ocasión trasciende ampliamente las disposiciones específicas del Anexo C, en tanto representa la conjunción de varios elementos.

- **Elementos jurídicos.** El 13 de agosto de 2023 se cumplen 50 años de entrada en vigor del Tratado y, junto con la amortización de la deuda, se presenta lo establecido en el numeral VI del Anexo C:

Las **disposiciones del presente Anexo serán revistas**, después del curso de un plazo de cincuenta años a partir del ingreso en vigor del Tratado, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el grado de amortización de las deudas contraídas por ITAIPÚ para la construcción del aprovechamiento y la relación entre las potencias contratadas por las entidades de ambos países (Numeral VI - Revisión del Anexo C, Tratado de Itaipú, 1973)<sup>5</sup> [énfasis agregado].

Con ello, las Altas Partes —el Estado paraguayo y el Estado brasileño— deben abrir una negociación para la revisión de este Anexo.

1 Datos generales sobre Itaipú se encuentran en su sitio oficial, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>

2 Itaipú, *Memoria Anual 2020*, <https://www.itaipu.gov.py/sites/default/files/Memoria%20Anual%202020.pdf>

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem* 1.

5 Tratado de Itaipú, Anexo C - Bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad de la Itaipú - 1973, [https://www.ssme.gov.py/vmme/pdf/tratados/SEC\\_ENER\\_AnexoC\\_Tratado\\_itaip.pdf](https://www.ssme.gov.py/vmme/pdf/tratados/SEC_ENER_AnexoC_Tratado_itaip.pdf)

- **Elementos financieros y económicos.** Conforme al cronograma oficial de la entidad, se concluye el pago de la deuda de Itaipú, la cual es parte constitutiva del costo unitario de servicio de electricidad (CUSE) acorde a los numerales III.2 y III.3 del Anexo C. De esta forma, a la par de cumplirse lo establecido en el Anexo C para su revisión, el costo operativo de la entidad baja en 60%, monto que hoy corresponde al pago de la deuda, en un promedio de USD 2.000 millones anuales. Este es el punto central que abre económicamente una oportunidad única.
- **Elementos político-sociales.** Itaipú se instala en foco de atención nacional —de ambos países— y de la comunidad internacional. Y, como se mencionaba en el aspecto jurídico, se abre un proceso inicialmente para la revisión del Anexo C, en la cual, empero, es posible incorporar diversos otros puntos de negociación.

### **Nulidad del Tratado, camino hacia el desarrollo soberano**

Que Itaipú esté en la agenda de Paraguay y Brasil, así como del foco internacional, permite instalar un escenario ideal para avanzar en la anulación del Tratado y la construcción de un nuevo esquema de manejo de la entidad, basado en la soberanía nacional con la dirección de cada Estado. El Estado paraguayo puede hacerlo: «solo» necesita voluntad política. La movilización unitaria de toda la ciudadanía es el camino para avanzar a ello.

La nulidad permitiría revertir el Tratado que, como marco jurídico-político, blinda el esquema de control político-económico de los intereses extranjeros que hoy permea a la binacional. La soberanía, la justicia y el desarrollo deben ser los cimientos de la nueva gestión.

Sin duda, significa una oportunidad que excede a la revisión del Anexo C en su especificidad, dejando de hecho ese elemento jurídico como el de menor peso. De esta forma, surge la posibilidad de colocar los puntos centrales a ser modificados para que Itaipú beneficie al desarrollo, desde la soberanía nacional. La amortización del costo de producción de la entidad, junto con la instalación de la temática en la agenda política y social propician el planteamiento de los problemas estructurales de fondo de Itaipú y avanzar hacia una solución integral, donde la nulidad del Tratado es el camino de soberanía más acertado para el desarrollo nacional<sup>6</sup>.

6 Entrevista a investigadores de Soberanía Lab, de la Campaña Itaipu Ñane Mba'e: Guillermo Achucarro, Sara Costa, Andrés Bartrina, Anjele Ferreira y Cecilia Vuyk. «Debe avanzarse hacia la anulación del Tratado de Itaipú, recomiendan», *ABC Color*, 10 de noviembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2019/11/10/debe-avanzarse-hacia-la-anulacion-del-tratado-de-itaipu-recomiendan/>

## Respuesta potencial para varias crisis

Al mismo tiempo, se debe contemplar un aspecto clave económico-político referente al contexto internacional y regional actual, como ser la crisis económica y energética, que hace que la energía de Itaipú se vuelva aún más estratégica para los socios que conforman la entidad.

Esta crisis internacional y regional hace de la energía paraguaya de Itaipú un elemento de mayor interés y atención, principalmente por parte de las empresas brasileñas y extranjeras asentadas en Brasil y, consecuentemente, por parte del Estado y el Gobierno brasileño, para quien la energía —incluida la paraguaya de Itaipú— es una cuestión estratégica de la seguridad nacional. Esto coloca a Paraguay en una posición favorable en función del interés nacional.

Asimismo, el mayor posicionamiento del tema de Itaipú viene de la mano del avance de la crisis estructural del orden actual del capital, donde, junto a los debates de la explotación y opresión humanas, se suman elementos como el cambio climático y el fomento a la transición energética y el desarrollo en base a energías renovables —como la hidroeléctrica— que adquieren nuevas dimensiones en la proyección de una nueva sociedad.

## Ojos paraguayos puestos en Itaipú

Igualmente, se destaca la importancia de la atención y movilización de la ciudadanía paraguaya en torno al interés nacional, en tanto la misma se constituye en un elemento clave para una acción internacional que inicia siendo asimétrica y desigual.

El tema de Itaipú se ha instalado fuertemente en la agenda nacional a raíz del trabajo histórico de organizaciones sociales, políticas y gremiales, referentes de la Academia y la prensa, y otros actores que desde siempre han venido denunciando los distintos esquemas de estafa y robo a través de Itaipú y que, con la inminente llegada del 2023 y de los nuevos intentos de entreguismo, han ganado nuevo dinamismo.

## ROL DE ITAIPÚ EN EL PROCESO DE DESARROLLO HISTÓRICO DEL PARAGUAY

Para comprender el rol que ha jugado Itaipú en el proceso de desarrollo histórico del país, es necesario partir de un diagnóstico claro con relación a los puntos centrales en la materia. Existe una vasta bibliografía en torno al origen y funcionamiento de Itaipú Binacional, tomando como hito la ocupación militar de 1965 y posterior firma del Acta de Foz de Yguazú (1966), hasta la actualidad (2021). A partir de las investigaciones y el trabajo de análisis, a continuación se resumen estos principales puntos.

## Firma del Tratado en el marco de una ocupación militar

El Tratado de Itaipú es producto de una invasión militar a territorio paraguayo, propulsada por el gobierno dictatorial de Brasil. En junio de 1965, el ejército de ese país invadió la zona conocida como Puerto Renato, reclamando la soberanía sobre el mismo.

La crisis desatada por este evento derivó, primeramente, en la firma del Acta de Foz de Yguazú en 1966 y, posteriormente, en la firma del Tratado de Itaipú en 1973. Todo ello, siempre bajo la ocupación militar.

Las tropas brasileñas solamente abandonaron la zona ocupada cuando la misma se inundó para la construcción de la represa. Con ello, la dictadura brasileña, encabezada en aquel entonces por Castelo Branco, consumó a través de dicho instrumento su objetivo militar: hacerse con el territorio y el potencial hidroeléctrico del Paraguay<sup>7</sup>.

### Energía paraguaya de Itaipú: para beneficio del desarrollo industrial extranjero

Desde el inicio de la producción de energía en la entidad en 1984 hasta el año 2020, el 92% de los más de 2.700 millones MWh producidos por la entidad han sido usufructuados por las empresas brasileñas y extranjeras asentadas en Brasil, principalmente en la zona de San Pablo<sup>8</sup>.

Así, durante 36 años, la energía no utilizada por Paraguay ha sido cedida al Brasil, a cambio de una compensación arbitrariamente establecida sin un parámetro en los precios de mercado (numeral III.8 del Anexo C), no siendo libremente comercializada. Al 2019, estudios demuestran que la pérdida cuantitativa de esa cesión podría calcularse en 75.400 millones de dólares norteamericanos<sup>9</sup>. Sin embargo, la pérdida excede el monto cuantitativo de la misma, siendo un punto central de mantenimiento de la estructura de atraso económico y social en el país, que beneficia y alimenta este esquema de dominación extranjera.

En términos integrales, la misma ha implicado el freno al desarrollo productivo y de la industria nacional, generando una importante dependencia de los fondos a ser percibidos por la compensación, que en la literatura han sido categorizados como una «subvención política» por la entrega<sup>10</sup>.

7 Al respecto de este episodio, véanse los trabajos de Juan Antonio Pozzo Moreno, *Itaipú: crónica de un despojo* (Asunción: ABC Color, 2014) y de Efraím Cardozo, *Los derechos del Paraguay sobre los Saltos del Guairá* (Asunción: El Lector, 2019).

8 Cecilia Vuyk, «Los principales beneficiarios de la cesión de energía paraguaya de Itaipú: análisis de actores e intereses de cara al 2023», *Revista Libertas, Universidad Federal de Juiz de Fora*, v. 19, n. 2, ago/dic 2019, 362-386, <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/28877/19916>

9 Véase Miguel Carter, «La riqueza perdida en Itaipú», presentación realizada en Asunción, abril de 2019, acceso el 20 de octubre de 2021, [https://www.ccpa.edu.py/userfiles/files/Carter\\_Itaipu\\_PY.pdf](https://www.ccpa.edu.py/userfiles/files/Carter_Itaipu_PY.pdf)

10 Oscar Creydt, *Frente al peligro brasileño: lucha unida de todos los patriotas. 1870-1970 «¡Vencer o Morir!»* (Asunción: Adelante, 2004 [Original 1973]).

## Deuda de Itaipú: en provecho de capitales financieros internacionales

La deuda de Itaipú, originada en 1975 a partir de los préstamos contraídos por la entidad para la construcción de la obra, creció exponencialmente, pasando de 3.566 millones de dólares norteamericanos iniciales, a lo que terminaría siendo más de 60.000 millones de dólares norteamericanos en el 2023, representando un crecimiento del 1700%<sup>11</sup>.

Este crecimiento se da a raíz del subsidio al costo de la energía para beneficio de las empresas extranjeras, los ajustes y las refinanciaciones de la deuda, los altos intereses de los créditos, la doble indexación y los nuevos préstamos adquiridos.

Esta composición irregular de la deuda, la ausencia de transparencia y de encaminamientos a su auditoría<sup>12</sup>, y su pago sistemático, a la fecha han sido de provecho para los acreedores —grandes bancos, principalmente extranjeros—, en detrimento de las y los usuarios del servicio de electricidad en Paraguay y Brasil, quienes abonan la deuda a través del pago por el servicio.

## Territorio de Itaipú: cesión y negocios ilícitos

Tras un primer momento, en el cual el Gobierno paraguayo reclamó su soberanía sobre el territorio ocupado militarmente desde 1965 —manifestado, entre otros, en la nota de la Cancillería Nacional del 14 de diciembre de 1965—, este cedió el territorio al control del Estado brasileño a través del Acta de Foz de Yguazú bajo la figura de condominio, en la cual quedaron sumidos tanto el territorio de los saltos del Guairá —posteriormente inundado—, así como el río Paraná desde los saltos hasta la desembocadura del río Yguazú<sup>13</sup>. Esta cesión de territorio es el punto central de la entrega y pérdida de soberanía que subsiste a la fecha.

Investigaciones detallan que alrededor de 50.000 hectáreas, que originalmente deberían ser parte de la franja de protección, dejaron de ser expropiadas y, al presente, se encuentran ocupadas por el cultivo extensivo de soja, explotaciones ganaderas, clubes y condominios privados<sup>14</sup>. Además, se relevó que existen más de 250 puertos clandestinos instalados sobre el Lago de Itaipú,

11 Sara Costa y Cecilia Vuyk, «La dominación extranjera y la lucha por la soberanía nacional: El caso de la deuda de Itaipú», *Boletín del Grupo de Trabajo Energía y Desarrollo Sustentable de CLACSO*, nro. 4, marzo de 2021, 44-67, [https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/03/V2\\_Energía-y-Desarrollo-Sustentable\\_N4.pdf](https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/03/V2_Energía-y-Desarrollo-Sustentable_N4.pdf)

12 Realizada por la Contraloría General de la República (CGR), véase nota 30.

13 Al respecto de este análisis, ver estudio de Sara Costa y Cecilia Vuyk, «Itaipú y la relación Paraguay-Brasil: Energía, territorio y dominación extranjera», en Maristela Ferrari et al. (orgs.), *Fronteira, território e ambiente: diálogos entre América Latina e Europa* (Cascavel: EDUNIOESTE, 2020), 145-172, [https://editora.unioeste.br/index.php?route=product/product&product\\_id=177](https://editora.unioeste.br/index.php?route=product/product&product_id=177)

14 Roberto Irrazábal, «Itaipú no respetó ley y dejó a empresarios 50 mil hectáreas», *Última Hora*, 2 de agosto de 2019, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/itaipu-no-respeto-ley-y-dejo-empresarios-50-mil-hectareas-n2835476.html>

utilizados a favor del contrabando y el narcotráfico. A su vez, las 38 comunidades indígenas de Paraguay que fueron obligadas a abandonar sus tierras lo hicieron sin recibir una justa indemnización o tierras en iguales condiciones hasta la fecha, en contravención de lo establecido en la ley de expropiaciones<sup>15</sup>. Este despojo continúa, en tanto en el 2019 Itaipú presentó una acción de desalojo contra la comunidad indígena Tekoha Sauce que, a partir de la lucha, regresó a parte de su territorio. El juicio sigue su curso al cierre de este informe.

A su vez, el Tratado —y sus subsecuentes modificaciones vía Notas Reversales— ha establecido la potestad de acciones unilaterales en materia de policía y seguridad en el territorio en condominio, lo que prevalece hasta la actualidad. Esto constituye un fuerte factor de vulnerabilidad en términos de seguridad nacional y de la defensa del territorio y de los recursos del país.

### **Decisiones en Itaipú: la binacionalidad por encima de los Estados**

La naturaleza jurídica de la entidad es denominada oficialmente por Itaipú como *sui generis*, al no existir esa figura en el Derecho Público Internacional<sup>16</sup>.

La entidad binacional basada en un Tratado bilateral, con las condiciones de gestión y administración diseñadas en ese cuerpo jurídico, es un tema que suscita debates y controversias hasta hoy, siendo —en la práctica— controlada y manejada por los intereses extranjeros y brasileños, con anuencia de las autoridades paraguayas de turno.

Hasta ahora, las acciones demuestran que la naturaleza jurídica binacional establecida en el Tratado ha creado una entidad compuesta por los dos Estados, pero que funciona por encima de estos, no ingresando los fondos de la entidad a los Tesoros nacionales, no rindiendo cuentas ni siendo dirigida, transparentada ni auditada por los organismos nacionales de cada uno. Ejemplo de ello es la negativa del Consejo de Administración de Itaipú de dar información pública solicitada por diversas organizaciones, sobre sus reuniones y resoluciones, bajo la premisa de que «la información y documentos de Itaipú pertenecen a la propia Entidad y, por consiguiente, no se hallan a libre disposición de terceros interesados ni de organismos estatales, más allá de las previsiones del Tratado de origen»<sup>17</sup>.

Ello ha conllevado a que sigan prevaleciendo los intereses de la otra Alta Parte por encima de los intereses nacionales, utilizando la estructura jurídica de la binacionalidad para garantizar ese control político, manteniendo un esquema de dominación extranjera sobre el territorio, la energía y los fondos de la entidad.

15 Roberto Irrazábal, «Más de 250 puertos clandestinos se ocultan dentro de la franja de bosques de la hidroeléctrica Itaipú», *Connectas, Plataforma periodística para las Américas*, 2019, <https://www.connectas.org/mas-de-250-puertos-clandestinos-se-ocultan-dentro-de-la-franja-de-bosques-de-la-hidroeléctrica-itaipu/>

16 Itaipú, *Naturaleza jurídica de Itaipú*, <https://www.itaipu.gov.py/es/institucional/naturaleza-juridica-de-itaipu>.

17 Nota E/DPPY/004/2021 del 27 de abril de 2021.

## Rol histórico de Itaipú

En síntesis, se puede afirmar que el esquema de manejo en la entidad binacional, configurado a partir del Tratado de Itaipú vigente, ha representado a lo largo de los últimos casi 50 años una traba al desarrollo nacional paraguayo, consolidando la dominación extranjera. Evidencia de esto es que, a consecuencia de ese acuerdo, el Paraguay: ha cedido tanto el territorio nacional al Estado brasileño como el aprovechamiento de la energía producida y la gestión de la entidad; además de haber propiciado el endeudamiento de los pueblos paraguayo y brasileño, por medio de una deuda con componentes ilegales e ilegítimos, que ha crecido exponencialmente desde su origen y que se sigue pagando hasta hoy.

## Rol económico-político

La expansión de los capitales y monopolios brasileños y extranjeros en Paraguay —a partir de la firma del Tratado, el endeudamiento y la construcción de la represa— sirvió a la dictadura cívico-militar paraguaya como vía de ampliación del consenso político, al incorporar a nuevos grupos a los negocios con el Estado, tanto en los negocios legales como ilegales. La dinamización temporal del sector de la construcción, finanzas y servicios con la inyección de capitales extranjeros logró mitigar temporalmente la crisis económica en la que tanto Paraguay como Brasil se encontraban sumidos y que atentaba contra los regímenes de turno.

En el cuadro 1 se resume el rol político y económico de Itaipú en la consolidación de esta nueva estructura económica y política en Paraguay.

**Cuadro 1. Rol político-económico de Itaipú en la década de los años setenta**

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortalecimiento y legitimación de las dictaduras militares, ampliando el consenso de clase y mitigando la crisis económica.</li> <li>– Apaciguamiento de la crisis social e intentar frenar la organización y el levantamiento de masas contra el régimen.</li> <li>– Estrechamiento de la alianza entre la burguesía local y los capitales extranjeros, principalmente de Estados Unidos y Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Expansión de los monopolios: empresas constructoras, comercio, servicios vinculados.</li> <li>– Incremento del capital financiero internacional: endeudamiento de los Estados paraguayo y brasileño.</li> <li>– Ampliación del control de la tierra (latifundio) por el capital brasileño: marcha al este/oeste.</li> </ul>
---	--

Fuente: Costa y Vuyk (2020)<sup>18</sup>.

## **Rol militar**

Es menester incorporar la mirada del rol militar que ha jugado Itaipú, partiendo de la cesión de territorio en la figura de condominio y la potestad de acciones militares unilaterales en esa franja.

Asimismo, se dio una reconfiguración del aparato represivo, que incorporó a la represa y a toda oposición al esquema de manejo de Itaipú a su mapa de riesgo, justificando las acciones militares en territorio paraguayo bajo la consigna de la defensa a la seguridad nacional brasileña. Ese mismo esquema se mantiene hasta hoy, donde las acciones militares en territorio de Itaipú, e inclusive violando la soberanía paraguaya, se dan con sistematicidad, y en consonancia con momentos de tensión política en las relaciones bilaterales<sup>19</sup>.

## **ACCIONES DEL ACTUAL GOBIERNO ANTE LA OPORTUNIDAD HISTÓRICA**

La estrategia del Gobierno ante esta oportunidad histórica del 2023 ha sido la de realizar acciones y hechos públicos para confundir a la ciudadanía. Mientras, en los espacios de la política real —fuera de la institucionalidad— los grupos actualmente en el gobierno de Paraguay y Brasil intentan cerrar negocios para quedarse con la venta privada de la energía y con fondos de la entidad. El episodio del Acta Bilateral que saltó a la luz en el 2019 ha expresado con claridad esta estrategia, que sigue vigente a la fecha<sup>20</sup>.

**QUE SÍ, QUE NO, QUE SÍ.** En mayo de este año, fuentes gubernamentales manifestaron que la negociación con Brasil ya empezó, a partir de la remisión de notas al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, solicitando el inicio del proceso, y que aún no habría una posición paraguaya cerrada<sup>21</sup>. En contradicción, la misma Cancillería paraguaya presentó al Congreso un documento con una supuesta posición nacional, afirmando posteriormente que el actual gobierno no iniciaría las negociaciones<sup>22</sup>. Finalmente, en octubre de este año, el Gobierno volvió a sostener que las conversaciones entre ambas Cancillerías seguían avanzando. Contradicciones del Gobierno como estas han saltado en todo este periodo.

19 *Ibidem* 13 y 14; Campaña Itaipu Ñane Mba'e, <https://www.facebook.com/itaipunanembae>

20 El episodio del Acta Bilateral colocó al tema de Itaipú en el centro de la agenda pública, siendo elegido el «Tema del año» en el informe de la Codehupy en el 2019. Óscar Ayala Amarilla, «Itaipú, crisis política, memoria y derechos humanos», en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 589-597.

21 «Comisión de Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones del Anexo C de Itaipú Binacional - 25-05-2021» [Archivo de video], *Senado TV Py*, 25 de mayo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=eFRQGWnvo0>

22 «El canciller dio a entender que sería ya el próximo gobierno el que negocie la revisión del Anexo C», *ABC Color*, 25 de julio de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/07/25/el-canciller-dio-a-entender-que-seria-ya-el-proximo-gobierno-el-que-negocie-la-revision-del-anexo-c/>



**AGENDA BAJO EL TAPETE.** Lo que con las incongruencias puede presentarse como una demostración de ineptitud o debilidad institucional, es, sin embargo, un intento de ocultar la realidad del proceso de negociaciones con relación a Itaipú. Esta estrategia ha sido denominada como «la agenda oculta» por parte de la *Campaña Itaipu Ñane Mba'e*, a partir del análisis y seguimiento de los hechos que se van sucediendo, y a la luz de las evidencias históricas<sup>23</sup>.

**PALABRAS, SOLO PALABRAS.** Desde el año 2019, luego del episodio del Acta Bilateral, el Gobierno ha venido promoviendo el discurso de que impulsaría un proceso institucional de negociación, con transparencia y participación. Hasta el momento, solamente se cuenta en términos públicos con una diversidad de instancias y reuniones no participativas, ni vinculantes, ni transparentes, que aún no han derivado en ninguna resolución específica, mientras los hechos concretos relativos al manejo de la deuda y la energía avanzan.

### Crónica de los principales hechos

Seguidamente se presentan los hechos de relevancia en el escenario público en este periodo, excluyendo de este recuento los negociados por debajo de la mesa.

- **Antecedente: episodio del Acta Bilateral.** En julio de 2019, después de un silencio de casi un año desde la asunción del presidente Mario Abdo Benítez, saltó a la luz el intento del acta secreta, la cual el Gobierno y la Cancillería brasileña (Itamaraty) se vieron obligados a anular por la presión de la ciudadanía, que salió a manifestarse masivamente en las calles. Inmediatamente, el Gobierno empezó a hacer una serie de acciones públicas para intentar apaciguar los ánimos.
- **Comisión Asesora *Ad Honorem*.** Como parte del intento de calmar las aguas, el 3 de septiembre de 2019, el Gobierno creó la Comisión Asesora *Ad Honorem*, que no tenía, sin embargo, a quién asesorar, puesto que no se había designado aún la instancia negociadora. Las reuniones de esta Comisión se frenaron por la pandemia en marzo de 2020. Luego, por medio de la prensa y sin aviso previo a sus miembros, el Gobierno informó que dicho Consejo terminaba sus funciones. A inicios del 2021, la Cancillería publicó un compilado de las presentaciones expositivas realizadas por algunos de sus integrantes, como supuesto resultado de la deliberación, la cual nunca existió<sup>24</sup>.

23 Andrés Bartrina y Lis García, «¿Qué se juega en el 2023? La apropiación privada vs. El desarrollo soberano del Paraguay», *Revista Acción*, Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, N.º 402, marzo de 2020. Sara Costa, «Itaipú 2023: ¿dónde nos encontramos y cómo seguimos?», *Revista Acción*, Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, N.º 411, marzo de 2021.

24 Para más detalles sobre la conformación y acciones llevadas adelante en el marco de esta comisión, se recomienda la lectura de la cronología elaborada por el equipo de la Campaña Itaipu Ñane Mba'e, disponible en la Biblioteca digital de la campaña de acceso libre y gratuito en la plataforma Dropbox, <https://cutt.ly/LRJJaYCS>

- **El Equipo Negociador.** El 30 de diciembre de 2019, el Gobierno emitió el Decreto N.º 3173 que crea el Equipo Negociador. En enero de 2020 se conformó con representantes de Cancillería, ANDE, MOPC y el Gabinete Civil de la Presidencia. Se crearon cuatro Grupos de Trabajo: económico, jurídico, técnico y comercial. Se reunieron y trabajaron en sus informes a lo largo del 2020, sin dar ninguna resolución ni avance. No es de sorprender, si el propio coordinador del Equipo Negociador fue uno de los principales responsables de la deuda espuria.

Tras las movilizaciones contra la designación de Federico González —uno de los gestores del Acta Bilateral en el año 2019— como director de Itaipú en enero de 2021, el Gobierno se vio obligado, después de un largo silencio, a finalmente presentar los informes de este equipo. El 1 de febrero de 2021, el Equipo Negociador entregó los documentos de los Grupos de Trabajo a la Cancillería en un acto público, en el cual se prometió socializarlos, lo cual inicialmente no se hizo. Recién en abril de 2021, luego de la presión de diversas organizaciones y la prensa, la Cancillería empezó a hacerlos públicos, pero en cuotas. A la fecha, aún no ha concluido esa socialización. Por su parte, los informes de los Grupos de Trabajo resultaron ser no concluyentes.

- **El Grupo de Análisis y Seguimiento (GAS).** Tras el fracaso del Equipo Negociador, el mismo quedó sin nuevas acciones. La Cancillería creó entonces, a inicios de este año, el denominado Grupo de Análisis y Seguimiento (GAS) para supervisar los informes de los Grupos de Trabajo, y trabajar posibles propuestas y delineamientos para presentar de nuevo al Equipo Negociador<sup>25</sup>. A octubre del 2021, van 17 reuniones del GAS sin ningún encaminamiento ni conclusión.
- **Declaraciones ante el Congreso Nacional.** Conforme lo expuesto anteriormente, el 25 de mayo de 2021, el canciller se presentó ante la Comisión Nacional para el Estudio y Acompañamiento de las Negociaciones de la Revisión del Anexo C de Itaipú Binacional<sup>26</sup>, creada en el seno del Congreso Nacional, por la Ley N.º 6401/2019<sup>27</sup>. En esa reunión sostuvo, contradictoriamente, que las negociaciones con Brasil ya iniciaron, pero que Paraguay aún no tiene posición país sobre el tema, que todos los sectores pueden participar, para luego decir que ya hay una posición paraguaya y entregar documentos al Congreso con esos puntos. Por su parte, teniendo

25 «Canciller Acevedo exhorta a partidos y sociedad civil a seguir aportando ideas para la revisión del Anexo C», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 23 de febrero de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/canciller-acevedo-exhorta-partidos-y-sociedad-civil-seguir-aportando-ideas-para-la-revision-del-anexo-c>

26 *Ibidem* 21.

27 Ley N.º 6401 que «Crea la Comisión Nacional para el estudio y acompañamiento de las negociaciones de la revisión del Anexo C de Itaipú Binacional, entre los gobiernos de la República del Paraguay y de la República Federativa del Brasil» del 13 de mayo de 2019, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 22 de octubre de 2021, <https://bit.ly/3hg7Njt>

en cuenta las personas que la componen, la Comisión Nacional es pasible de cuestionamientos en cuanto a su legitimidad y solvencia para realizar tal tarea de seguimiento a las negociaciones<sup>28</sup>.

- **El informe final de la Contraloría General de la República (CGR) sobre la deuda.** El 19 de julio de 2021, la Contraloría General de la República emitió el Informe Final Examen Especial a la Deuda de la Entidad Binacional Itaipú<sup>29</sup>. La conclusión presentada es que la deuda de la entidad binacional Itaipú es ilegal, ya ha sido saldada en su totalidad y que ha beneficiado principalmente a Eletrobras y al Estado brasileño. A su vez, el Informe demuestra que las autoridades paraguayas actuaron en contra del interés nacional, en defensa de los intereses extranjeros<sup>30</sup>.
- **Equipo de investigación.** Tras la conmoción y movilizaciones generadas a partir del informe de la CGR, la Fiscalía General del Estado constituyó en julio de 2021 un equipo de investigación, integrado por los mismos fiscales que se encontraban supuestamente investigando los hechos ocurridos en el marco del Acta Bilateral, sin resultado alguno hasta el presente<sup>31</sup>. A finales de octubre, no ha habido ningún avance en la investigación, y el Gobierno ha hecho caso omiso al resultado del informe de la Contraloría, continuando el pago de la deuda, pese a haber sido comprobadas su ilegalidad y corrupción.

### Mientras tanto, debajo de la mesa...

Todos estos hechos denotan un intento de distracción de parte del Gobierno, mientras —en paralelo— se lleva adelante una agenda oculta, en la cual se busca negociar bajo la mesa con el Gobierno de Brasil el mantenimiento del control extranjero sobre la energía paraguaya, el endeudamiento de la entidad y el manejo privado de la energía paraguaya de Itaipú, entre otros. Como se ha mencionado, esta estrategia sigue la misma lógica de hace casi 50 años: de colocar la riqueza generada en Itaipú a disposición de los intereses extranjeros y de la manutención de los privilegios de ciertos grupos de poder en el país.

A medida que se acerca el 2023, esta estrategia va siendo cada vez más evidente, puesto que se van consumando hechos, disipando los intentos de distracción de parte del Gobierno. Un último ejemplo de ello ha sido el proceso

28 «Narcotráfico, contrabando, tráfico de influencias, negocios de frontera, tierras, atraso y corrupción» [Facebook], Itaipu Nane Mba'e [@itaipunanembae], 11 de mayo de 2021, <https://www.facebook.com/itaipunanembae/photos/a.1475709219255789/2238422676317769/>

29 Resoluciones C.G.R. N.º 394/09 y N.º 524/20.

30 Contraloría General de la República, *Informe Final Examen Especial a la Deuda de la Entidad Binacional ITAIPU Res. CGR Nros. 394/09 y 524/20*, <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/29297-informe-final-examen-especial-a-la-deuda-de-la-entidad-binacional-itaipu-res-cgr-nros-394-09-y-524-20>

31 Ver noticia destacada del Ministerio Público: <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/caso-itaipu-fiscales-se-constituyeron-en-la-contraloria-para-solicitar-entrega-de-informe-final-5772>

en torno de la definición de la tarifa de la energía para el 2022. A nivel oficial, los discursos buscan aislar este aspecto del proceso de revisión del Anexo C. Conforme se expuso anteriormente, oficialmente se ha afirmado que las negociaciones sobre la revisión del Anexo C quedarían a cargo del próximo periodo de gobierno, pero, entretanto, se siguen instalando y promoviendo las instancias de análisis y seguimiento. Por otro lado, saltan declaraciones de que la nueva tarifa para el 2022 ya viene siendo estudiada desde el año pasado<sup>32</sup>.

Aislar el tema enfocando el debate sobre la tarifa, además de ser un error, constituye una evidencia clave de las intenciones de desvincular una revisión integral del esquema de manejo actual en Itaipú<sup>33</sup>.

## CONCLUSIONES

Itaipú posee un potencial enorme para lograr un desarrollo soberano. Las reivindicaciones respecto a la soberanía nacional han sido catalizadoras de acción desde hace ya varias décadas por distintos sectores movilizados y organizados (movimientos sindicales, campesinos, estudiantiles universitarios y secundarios, organizaciones políticas patrióticas, entre otros). Teniendo en cuenta el espíritu entreguista de los distintos Gobiernos (en la dictadura y posdictadura), hoy en día queda más que claro que la única garantía para conquistar el manejo soberano en Itaipú está en manos de sectores patrióticos y democráticos.

Como ejemplo de ello se pueden mencionar las movilizaciones de julio del 2019 contra el Acta Bilateral, las cuales demostraron ser una prueba clave de que bajo la presión ciudadana se pueden hacer retroceder los intentos de entrega de soberanía. Lo mismo se vislumbró en enero del 2021 con el nombramiento de Federico González —uno de los responsables del Acta Bilateral— al frente de Itaipú, quien se vio forzado a renunciar en marzo tras las movilizaciones ciudadanas. Y, por último, el episodio de finales de octubre del 2021, donde la reunión del Consejo de Administración, inicialmente fijada el 29 de ese mes para establecer la tarifa —con los indicios de que la misma sería reducida, sin una estrategia nacional paraguaya—, debió ser pospuesta ante la presión popular.

Conquistar el manejo soberano en Itaipú para el desarrollo integral, en favor de la mayoría de la población, implica que los recursos naturales paraguayos

32 «Caso Itaipú: Fiscales se constituyeron en la Contraloría para solicitar entrega de Informe Final, *Ministerio Público*, 21 de julio de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/consejo-de-administracion-de-itaipu-no-tratara-aun-tarifa-energetica-y-presup>

33 Ver comunicado completo de parte de la Campaña Itaipu Ñane Mba'e al respecto del proceso de definición de la tarifa para el 2022. «TARIFA DE ITAIPÚ, O ¿ENCARAMOS en serio el 2023?» [Facebook], Itaipu ñane mbae [@itaipunanembae], 27 de octubre de 2021, <https://www.facebook.com/itaipunanembae/photos/a.1475709219255789/2366397356853633/>

estarán en función del desarrollo nacional. Significa recuperar el territorio nacional cedido y resguardar la soberanía territorial y defensa nacional; utilizar la energía producida y comercializar públicamente el excedente; decidir de forma democrática el uso y destino de los fondos generados, terminando con la deuda, migajas y corrupción; tomar decisiones soberanas desde el Estado paraguayo en torno a la riqueza generada, acabando con la impunidad y la corrupción, hoy blindadas por la binacionalidad<sup>34</sup>.

Estos fondos por recuperar pueden ser invertidos para: conseguir miles de camas de terapia intensiva e insumos de salud que faltan; ampliar la educación de calidad en todos los niveles; mejorar la infraestructura y conectividad con caminos de todo tiempo; fortalecer el sistema eléctrico público, la industrialización de rubros estratégicos; y para la ciencia y la tecnología, entre otros derechos.

Esta recuperación de la soberanía en Itaipú puede contar con estadios de conquistas intermedias, pero podrá ser integral a partir de la anulación del Tratado y la construcción de un nuevo esquema de manejo de la entidad que termine con el control y la dominación extranjera en la entidad —y el consecuente atraso nacional— y coloque efectivamente los recursos nacionales en función al desarrollo soberano e independiente del Paraguay.

## RECOMENDACIONES

### OBJETIVOS

#### Objetivo general

- Potenciar el desarrollo integral del Paraguay, sobre la base de la soberanía y la independencia nacional, para el impulso productivo y tecnológico del país y el bienestar de las y los paraguayos.

#### Objetivos específicos

- Fortalecer y potenciar el desarrollo nacional, a través de la energía paraguaya de Itaipú, tanto a partir de su uso local como de su comercialización pública, y consecuente renta.
- Ingresar los fondos generados por la entidad al Tesoro Nacional y potenciar las áreas claves del desarrollo, para el bienestar de las personas y el impulso productivo y tecnológico nacional.

34 Se recomienda revisar las generadas en el marco de la campaña Itaipu Ñane Mba'e. Cecilia Vuyk, *Recomendaciones al Estado paraguayo en torno a Itaipú para la soberanía y el desarrollo nacional. Presentación realizada en el marco de la participación en la Comisión Asesora Ad Honorem para la revisión del Anexo C, Asunción diciembre de 2020*, <https://bit.ly/3CuM205>

- Establecer el manejo de la entidad mediante decisiones transparentes y soberanas sujetas a rendición de cuentas y auditoría.
- Recuperar el territorio paraguayo para la defensa y la seguridad nacionales.

## **PROPUESTAS DE ESTRATEGIA PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS**

- Iniciar los procesos a ser encarados en torno a la oportunidad histórica del 2023 en la próxima administración gubernamental (administración 2023-2028), habida cuenta de los antecedentes contrarios al interés nacional y favorables a los intereses extranjeros vinculados a las acciones desarrolladas por el Gobierno actual (administración 2018-2023) en la materia, y lo que ello conlleva en términos de compromisos contrarios al interés nacional.
- Instruir a las instancias técnicas pertinentes el mantenimiento de la tarifa de Itaipú por el periodo, hasta la conclusión de las negociaciones a abrirse luego del 2023, y la conclusión de las obras de infraestructura eléctrica pertinentes.
- Generar un proceso de participación real y vinculante que dirija desde la ciudadanía el proceso de cambios en Itaipú.
- Encaminar la nulidad del Tratado de Itaipú, habida cuenta de sus vicios de nulidad, e impulsar una amplia participación ciudadana protagónica y vinculante, que involucre a los diversos actores sociales vinculados al interés nacional, como elementos centrales e ineludibles en el proceso a ser encaminado a partir del 2023.

## **PROPUESTAS DE PUNTOS CENTRALES<sup>35</sup>**

### **Energía**

- Potenciar el uso local de la energía paraguaya de Itaipú con infraestructura y políticas públicas específicas, fomentando la electrificación total del país, la tarifa social a los sectores trabajadores para el impulso de la economía y la promoción de la industria nacional y el desarrollo productivo en las ramas claves.

---

<sup>35</sup> Los puntos se basan en una mirada integral del proceso a ser desarrollado, siendo algunas de ellas medidas a ser impulsadas e implementadas desde las instituciones públicas nacionales, mientras que otras se basan en el esquema bilateral a ser construido.

- Realizar una inversión intensa en infraestructura eléctrica pública y en fortalecimiento de la ANDE para la generación, distribución y comercialización de la energía.
- Terminar con la cesión de la energía paraguaya de Itaipú y comercializar desde el sector público el excedente energético nacional, actual y a ser generado.
- Fortalecer la institucionalidad pública del sector energético, evitando los procesos de desmonopolización y/o privatización del sector, desfavorables para el desarrollo.

### **Fondos**

- Incorporar el presupuesto de Itaipú —lado paraguayo— al Presupuesto General de la Nación, incrementando los ingresos al Tesoro para la inversión pública y garantizando su manejo desde el Estado paraguayo, de forma transparente.
- Optimizar los gastos de explotación de la entidad, destinando dichos fondos al Tesoro Nacional.

### **Deuda**

- Cesar el pago de la deuda de la entidad, ya demostrada como corrupta y además saldada.
- Encaminar los hechos y responsables de la corrupción de la deuda de Itaipú a la Justicia para su proceso correspondiente.
- Exigir al Estado brasileño, Eletrobras y acreedores la devolución del monto de la estafa de la deuda.
- No adquirir nuevas deudas ni emitir bonos desde la entidad al mercado financiero, en tanto ello afecte de manera importante la base soberana del manejo de la entidad.

### **Territorio**

- Concluir la delimitación de las fronteras del Estado paraguayo con los Estados vecinos, incluyendo la delimitación del territorio nacional bajo condominio con el Estado brasileño, terminando con la entrega de territorio.
- Destinar las tierras de frontera delimitadas a la franja de seguridad nacional y a la producción nacional.

- Restituir las tierras a las 38 comunidades indígenas afectadas.
- Terminar con la potestad de acciones militares y policiales unilaterales en el territorio en condominio.

### **Dirección**

- Establecer un esquema de manejo de la entidad basado en la coordinación entre ambas Altas Partes desde la institucionalidad de cada Estado nacional.
- Posibilitar la auditoría, desde las instancias nacionales de cada Estado, de las cuentas de la entidad, siendo cada cuenta —lado paraguayo y lado brasileño— manejada dentro del Presupuesto General de la Nación de cada una de las Altas Partes.



# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.





SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

# UN RELOJ QUE ATRASA TREINTA AÑOS



La situación de los derechos humanos en Paraguay fue examinada por tercera vez por el Consejo de Derechos Humanos, en el marco del Examen Periódico Universal. El Estado asumió más de un centenar de compromisos, muchos de los cuales son reiteraciones de recomendaciones recibidas en los ciclos anteriores del 2011 y 2016. Dos nuevas condenas recibidas en 2021, una en el sistema interamericano y otra del sistema de Naciones Unidas, plantean el desafío de su efectivo cumplimiento.

**Palabras claves:** *Examen Periódico Universal, Comité de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, libertad de expresión.*

**Hugo Valiente y Julia Cabello**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

En este artículo se abordará el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado paraguayo derivadas de la ratificación de tratados de derechos humanos. Se analizarán los resultados del Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) que rindió el Estado paraguayo en 2021. Asimismo, se evaluará el estado de cumplimiento de la obligación de presentar informes periódicos ante órganos de tratados de Naciones Unidas. Se verificará el grado de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos en casos contenciosos en los que el Estado paraguayo fue condenado.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### HACIA ATRÁS, COMO EL CANGREJO

Tras la caída de la dictadura, el Estado paraguayo imprimió un ritmo ágil de *aggiornamento* con el derecho internacional de los derechos humanos, ratificando la mayor parte de los tratados vigentes y asumiendo un liderazgo proactivado en la promoción de instrumentos tales como la «cláusula democrática» del Mercosur (Protocolo de Ushuaia).

Esta política de adhesión a un orden jurídico internacional de protección de derechos humanos se detuvo, principalmente desde el 2013 en adelante.

En 2016 fue ratificado el último tratado importante en el contexto de Naciones Unidas, el protocolo sobre comunicaciones de la Convención de Derechos del Niño. Sin embargo, no ha reconocido aún la competencia contenciosa de otros órganos de tratados como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

En el ámbito interamericano, los tres últimos tratados<sup>1</sup> —relacionados al racismo, a la discriminación y a la protección de adultos mayores— enfrentan una decidida oposición, argumentando razones religiosas, vinculadas al rechazo del reconocimiento de derechos al colectivo LGTBI.

Con excepción de la sentencia del caso de Ricardo Canese recaída ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el 2004, no se registra otro caso en el cual se haya dado cumplimiento total a las reparaciones ordenadas por los órganos internacionales de protección. En este punto, la principal responsabilidad está en la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de

---

<sup>1</sup> Concretamente, a la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI), articulación de instancias estatales liderada por la Vicepresidencia de la República.

## PARAGUAY BAJO EXAMEN

El Estado paraguayo es evaluado por el Examen Periódico Universal (EPU), un mecanismo de monitoreo entre Estados para el cumplimiento de los derechos humanos. Cada cuatro años, todos los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) deben pasar por este examen entre pares para rendir cuentas sobre las medidas adoptadas, a fin de mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para aplicar las recomendaciones recibidas en el EPU anterior.

### Funcionamiento del EPU

El Examen Periódico Universal consiste en una sesión pública de debate entre el Estado examinado y las delegaciones gubernamentales de los países miembros que participan como evaluadores. Se basa en la revisión de tres documentos principales.

1. El primero, un informe nacional, que es presentado por el Estado bajo examen<sup>2</sup>.
2. La segunda fuente de verificación se trata de un reporte que compila la información de la oficina nacional de Naciones Unidas, así como de órganos de tratados y agencias del sistema<sup>3</sup>.
3. La información se triangula con la versión que presenta la sociedad civil.

Cabe aclarar que en el EPU, los informes alternativos de las organizaciones de derechos humanos no llegan directamente, sino a través de una síntesis de todas las contribuciones. En el caso de Paraguay, en el reciente EPU realizado en 2021, este documento resumió el contenido de 28 informes presentados por organizaciones locales e internacionales de la sociedad civil, así como el informe de la Defensoría del Pueblo<sup>4</sup>.

No obstante, las organizaciones de derechos humanos tienen la posibilidad de realizar acciones de *lobby* con las cancillerías y embajadas de países amigos

---

2 Consejo de Derechos Humanos, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/WG.6/38/PRY/1, 19 de febrero de 2021).

3 Consejo de Derechos Humanos, *Recopilación sobre el Paraguay. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (Doc. ONU A/HRC/WG.6/38/PRY/2, 1 de marzo de 2021).

4 Consejo de Derechos Humanos, *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Paraguay. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (Doc. ONU A/HRC/WG.6/38/PRY/3, 22 de febrero de 2021).

para incorporar sus temas en la agenda de interés internacional. En esta ocasión, el cabildeo se hizo en modalidad virtual, debido a las restricciones provocadas por la pandemia, lo que facilitó la participación de organizaciones locales en la discusión en Ginebra.

### **Tercer Ciclo del EPU**

El miércoles 5 de mayo de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas evaluó la situación de derechos humanos en Paraguay mediante el EPU.

Esta fue la tercera vez en la que el Paraguay fue evaluado a través de este mecanismo. En el último, realizado en 2016, el Estado paraguayo asumió cerca de 200 compromisos en materia de derechos humanos, la gran mayoría de los cuales no fueron cumplidos de buena fe, afectando a la población en el disfrute de sus derechos<sup>5</sup>.

En el 38.º periodo de sesiones, el Grupo de Trabajo sobre el EPU examinó a la delegación gubernamental paraguaya durante tres horas. Un total de 79 Estados miembros de la ONU formularon observaciones y recomendaciones al Estado para que mejore la situación de los derechos humanos en Paraguay. Desde países del mismo continente —como Argentina, Brasil y Estados Unidos—, hasta otros distantes como Islas Marshall, Fiji o Timor Leste, se recomendaron cursos de acción y medidas correctivas en temas tan diversos que van desde la trata de personas, la violencia contra las mujeres o el hacinamiento en las cárceles, hasta la protección de defensores(as) de derechos humanos y periodistas o la crisis climática. Uno de los temas más recurrentes fue la necesidad de designar un(a) defensor(a) del Pueblo mediante un proceso transparente que garantice la independencia de la institución y que esta funcione según los Principios de París<sup>6</sup>. En total, fueron formuladas 210 recomendaciones al Estado paraguayo<sup>7</sup>.

Finalmente, el 30 de septiembre, en el marco del 48.º periodo de sesiones del Consejo, culminó el proceso del EPU, con la sesión de aceptación de las recomendaciones y asunción de compromisos.

En la sesión, además de las presentaciones efectuadas por el Estado bajo examen, participaron formulando declaraciones diez Estados observadores, una agencia de Naciones Unidas (ONU Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) y ocho

5 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/32/9, 12 de abril de 2016).

6 «Paraguay Review - 38th Session of Universal Periodic Review», *UN Web TV*, 5 de mayo de 2021, <https://media.un.org/en/asset/k1n/k1nv7j3pvf>

7 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/48/9, 12 de julio de 2021).

organizaciones de la sociedad civil<sup>8</sup>. El Estado paraguayo aceptó casi todas las recomendaciones formuladas, objetó seis y efectuó rechazos parciales con respecto a otras dos<sup>9</sup>. En resumen, los puntos objetados se refieren a:

- a) tres recomendaciones formuladas por Eslovenia, Canadá y Uruguay, relativas a la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). El Estado paraguayo argumenta que se encuentra en curso un «proceso interno de análisis, diálogo e intercambio entre los diversos actores interesados» previo al debate parlamentario. En 2020, se informó que el Ejecutivo había retirado el proyecto de ley de ratificación, debido a la presión ejercida por los gremios del agronegocio, principales responsables de la depredación ambiental en el país, que ven en este tratado —en particular en el principio precautorio ambiental— un riesgo para sus negocios.
- b) tres recomendaciones formuladas por República Checa, Eslovenia y México objetadas de manera total, y de forma parcial una recomendación hecha por Francia, relativas a la despenalización del aborto, argumentando que las mismas son incompatibles con la Constitución paraguaya, que garantiza el derecho a la vida.
- c) la recomendación efectuada por la República Argentina, que puso a disposición al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), para colaborar con la investigación del asesinato de dos niñas de nacionalidad argentina a manos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), en el marco de un operativo de contrainsurgencia en septiembre de 2020. El Estado argumenta la preservación de la soberanía y la competencia jurisdiccional para rechazar este ofrecimiento de cooperación judicial internacional. No obstante, la posición fortalece la poca transparencia con que se lleva a cabo la investigación del incidente.

Otra recomendación estratégica, la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, efectuada por seis Estados observadores (Bahamas, Costa Rica, Francia, Mongolia, Marruecos y Níger), si bien no fue explícitamente rechazada, se señaló que se encuentra supeditada a «un proceso de consultas entre las diversas instancias gubernamentales para considerar su eventual ratificación y condiciones de aplicabilidad»<sup>10</sup>. El Estado paraguayo viene dando

8 «Paraguay, UPR Report Consideration - 29th Meeting, 48th Regular Session Human Rights Council», *UN Web TV*, 5 de mayo de 2021, <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qolowdf1>

9 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado* (Doc. ONU A/HRC/48/9/Add.1, 14 de septiembre de 2021).

10 *Ibidem*.

este tipo de respuestas evasivas con respecto a la ratificación de este importante instrumento desde el EPU anterior, lo que deja en evidencia una inocultable ausencia de voluntad política para adherir a este tratado que mejorará los niveles de protección de la población en derechos sensibles, tales como salud, educación, vivienda o trabajo.

## MOROSIDAD EN PRESENTACIÓN DE INFORMES PERIÓDICOS

Paraguay se encuentra en mora en la presentación de informes periódicos ante cuatro órganos de tratados del sistema de Naciones Unidas (cuadro 1). Asimismo, a finales de 2021 vence el plazo para la presentación de dos informes combinados ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Por otra parte, el Estado paraguayo presentó informes periódicos ante otros tres órganos, entre ellos el Comité de Derechos del Niño, pero aún no se han agendado las sesiones públicas para los respectivos exámenes en próximos periodos de sesiones.

**Cuadro 1. Estado de presentación de informes periódicos (a noviembre/2021)**

ÓRGANO	VENCIMIENTO	SITUACIÓN DEL INFORME
Comité contra la Tortura	11/ago/2021	Próximo compromiso: informe a la lista de cuestiones. Ya existe lista de cuestiones que se encuentra publicada desde el 11/jun/2020.
Comité de Derechos Humanos	26/jul/2025	Próximo compromiso: quinto informe periódico.
Comité contra las Desapariciones Forzadas	26/sep/2020	Próximo compromiso: segundo informe periódico.
Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	30/nov/2021	Próximo compromiso: octavo informe periódico.
Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	17/sep/2018	Compromiso pendiente: séptimo y octavo informes periódicos combinados.
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	30/mar/2020	Compromiso pendiente: quinto informe periódico.



Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Sin fecha	Segundo informe periódico presentado en diciembre/2019. Examen agendado para el 32.º periodo de sesiones (30/mar a 9/abr/2020), pospuesto a causa del COVID-19.
Comité de Derechos del Niño	Sin fecha	Cuarto y quinto informes periódicos combinados presentados el 05/mar/2018. No hay sesión agendada para el examen del informe.
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Sin fecha	Segundo y tercer informes periódicos combinados presentados el 19/mar/2019. No hay sesión agendada para el examen del informe.

Fuente: Tabulación propia en base a datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

De acuerdo a información oficiosa recibida de representantes gubernamentales, el Estado paraguayo se encuentra abocado a la redacción de los informes periódicos pendientes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra las Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Tortura y el Comité de la CEDAW. Se proyecta que estos cuatro informes periódicos serían presentados a fines del 2021. No obstante, lo cierto y lo concreto es que Paraguay no tiene en la agenda 2021-2022 exámenes periódicos ante órganos de tratados de Naciones Unidas.

El impulso nacional a estos procesos debe provenir de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, creada para coordinar y articular políticas, planes y programas provenientes desde todos los organismos del Ejecutivo, con el objetivo de mejorar los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos, teniendo entre sus actividades la elaboración de los informes. Los ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia, parte de la red, desarrollaron el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Plus), que ayuda a vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales.

## COMPROMISOS ANTE LA OIT

En agosto de 2021, tras mucha demora, el Estado ratificó el Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las centrales sindicales y los sindicatos de trabajadores han tenido una gran influencia para el logro de esta ratificación. El

convenio establece un piso básico de obligaciones para el Estado, que deberán impactar favorablemente sobre el fortalecimiento del sistema público de seguridad social.

Por otro lado, desde las centrales sindicales se ha exigido que el Estado ratifique el Convenio N.º 190 de la OIT de 2019 sobre la violencia y el acoso (en el ámbito laboral). Sin embargo, hasta el momento, a pesar de que el Estado firmó el Convenio, no lo ha enviado/remitido al Congreso para el proceso de ratificación.

Este año se cumplieron diez años de la adopción del Convenio de la OIT N.º 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Los tres sindicatos de trabajadoras domésticas que se articulan en Paraguay presentaron un informe de cumplimiento al Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, que complementa la memoria presentada por el Gobierno. El informe fue remitido al Estado para su conocimiento y presentación del informe oficial respectivo. En 2021, el CEACR publicó una solicitud directa al Estado, requiriendo presentación de información sobre numerosas cuestiones relacionadas a la aplicación del Convenio<sup>11</sup>.

## PARAGUAY EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Paraguay presentó su candidatura para ocupar una banca en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El 14 de octubre, en el marco del 76.º periodo de sesiones de la Asamblea General, el Estado fue designado para integrar el Consejo, por un periodo de tres años (2022-2024)<sup>12</sup>.

Desde organizaciones de derechos humanos se cuestionó la verdadera competitividad del proceso. Hubo 18 candidaturas para las 18 bancas en elección. Todas resultaron electas, lo que demostró acuerdos previos en todos los bloques regionales del Consejo. La falta de una verdadera competencia entre los Estados para integrar el Consejo socava la credibilidad del órgano y la necesidad de contar en su seno con países verdaderamente comprometidos con la protección de los derechos humanos, a escala nacional y global<sup>13</sup>.

11 «Direct Request (CEACR) - adopted 2019, published 109th ILC session (2021). Domestic Workers Convention 2011 (N.º 189) - Paraguay (Ratification: 2013)», *International Labour Organization*, acceso el 15 de octubre de 2021, [http://www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_LANG\\_CODE:4012647,es](http://www.ilo.ch/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4012647,es)

12 «General Assembly: 19th plenary meeting, 76th session», *UN Web TV*, 14 de octubre de 2021, <https://media.un.org/asset/kiv/kivuwzoccep>

13 «HRC: Results show need for competition in Human Rights Council elections», *International Service for Human Rights*, 14 de octubre de 2021, <https://ishr.ch/latest-updates/hrc-results-show-need-for-competition-in-human-rights-council-elections/>

Por otra parte, el Paraguay se adhirió oficialmente a los Principios de Vancouver, un instrumento de *soft law* que establece directrices para la prevención del uso de niños como soldados en el marco de operaciones de mantenimiento de paz. Paraguay colabora regularmente con fuerzas de mantenimiento de paz de Naciones Unidas<sup>14</sup>. Este instrumento, no obstante, no reemplaza las obligaciones del Estado derivadas del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (ratificado por Ley N.º 1897/2002).

## CASOS OCURRIDOS EN 2021

En el 2021, Paraguay fue declarado responsable de violaciones a los derechos humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso contencioso, en lo que constituye la décima condena recibida por parte de este órgano. Asimismo, el Estado paraguayo ha admitido su responsabilidad internacional mediante un allanamiento en el caso del periodista Santiago Leguizamón. Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos adoptó una decisión, con resultado adverso para la pretensión del Estado, en el caso de la comunidad indígena de Campo Agua'ẽ.

### Caso Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay

El 4 de octubre de 2021, la Corte IDH notificó al Paraguay la sentencia condenatoria emitida en agosto pasado recaída en el caso de referencia<sup>15</sup>. Este caso, relacionado a la falta de independencia de la justicia, fue llevado a conocimiento del Sistema Interamericano por los exministros de la Corte Suprema de Justicia Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea, quienes fueron destituidos por juicio político en el 2003.

La Corte IDH observó que la falta de independencia judicial se configuró de parte del Poder Legislativo al ser destituidos los ministros por alegaciones realizadas por estos en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Tampoco fue observado un debido proceso durante la tramitación del juicio político al que fueron sometidos.

Luego de la sustanciación del juicio celebrado este mismo año, la Corte IDH encontró responsable al Paraguay por la violación de garantías judiciales y protección judicial, ordenando al Estado a pagar montos indemnizatorios a las víctimas.

14 «Paraguay se adhiere a los Principios de Vancouver sobre uso de niños soldados», *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 31 de agosto de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-se-adhiere-los-principios-de-vancouver-sobre-uso-de-ninos-soldados>

15 Corte IDH, *Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Sentencia de 19 de agosto de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C.N.º 429, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf)

## **Caso Santiago Leguizamón Zaván vs. Paraguay**

El 13 de febrero de 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó ante la Corte IDH el caso Santiago Leguizamón Zaván, referido a las violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos cometidas por el Estado paraguayo como consecuencia del homicidio, a manos del crimen organizado, del periodista Santiago Leguizamón Zaván, el 26 de abril de 1991, en la ciudad de Pedro Juan Caballero. En el caso se reclama que la investigación oficial no cumplió con estándares de debida diligencia ni con el plazo razonable, ni se siguió una línea lógica de investigación. También se argumentan la falta de debida diligencia y retrasos injustificados en las solicitudes de cooperación internacional dirigidas a Brasil, debido a que varios sospechosos eran nacionales y residentes en dicho país. Se alegan, asimismo, violación del derecho a la libertad de expresión y violación del derecho a la integridad psíquica y moral de la familia del periodista, por el sufrimiento y la aflicción generados por la impunidad.

El 18 de agosto de 2021, el Estado presentó un reconocimiento de responsabilidad en el caso y se allanó parcialmente. Si bien se reconoció la responsabilidad respecto de todos los hechos y las violaciones alegadas por la CIDH, el Estado controvierte algunas de las reparaciones recomendadas por esta y solicitadas por los representantes de las víctimas. El principal punto de controversia se refiere a la obligación de realizar una investigación completa, imparcial, efectiva, de manera expedita, del asesinato y lo relativo al requerimiento de cooperación judicial internacional al Brasil, para que este ejerza su jurisdicción respecto de los presuntos autores de ciudadanía brasileña. Paraguay alega que con respecto a la investigación, la misma ya está precluida de acuerdo a leyes paraguayas, por lo que es de cumplimiento imposible. En cuanto a la cooperación judicial internacional, el Estado argumenta que, para el Brasil, el crimen ya se encuentra prescripto.

El Estado ofreció una compensación económica a la familia a cambio de no cumplir con la obligación de investigar. El punto es rechazado por los familiares y sus representantes, porque un acuerdo de este tipo es incompatible con los estándares del sistema interamericano, ya que la impunidad solo puede ser reparada mediante acciones que garanticen la justicia. Está pendiente la resolución de la Corte IDH sobre la convocatoria a la audiencia del caso, que previsiblemente sería en 2022.

## **Caso Campo Agua'ë e contra Paraguay**

El 12 de octubre de 2021, el Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, notificó una decisión histórica mediante la cual se estableció la responsabilidad del Paraguay por violación de los derechos de la comunidad indígena de Campo

Agua<sup>ë</sup> sobre sus tierras tradicionales y su cultura, debido a la omisión del Estado en prevenir y controlar la contaminación causada por el lanzamiento de agrotóxicos de empresas agrícolas vecinas.

La comunidad, perteneciente al pueblo indígena ava guaraní, está enclavada en una de las zonas de mayor expansión del agronegocio. Las fumigaciones intensivas e ilegales, que incluyeron el uso de agrotóxicos prohibidos, destruyeron la biodiversidad del territorio y los recursos de subsistencia de la comunidad. Además, generaron daños intangibles que afectaron la identidad cultural, la estructura y la cohesión comunitarias.

La decisión sienta varios precedentes importantes. Es la primera vez que el Comité reconoce el derecho al domicilio, tomando en cuenta la relación especial que los pueblos indígenas tienen con sus territorios, como espacios materiales y simbólicos esenciales para la supervivencia cultural del grupo. Asimismo, la decisión refuerza el reconocimiento de la titularidad colectiva de derechos por parte de las comunidades indígenas.

La decisión del Comité obliga al Estado a investigar y sancionar a los responsables, tomar medidas en consulta con la comunidad para la recuperación ambiental del territorio, indemnizar a las víctimas y adoptar garantías de no repetición<sup>16</sup>.

## SEGUIMIENTO DE CASOS ANTERIORES

En los casos con resoluciones favorables ante el Comité de Derechos Humanos, no se registraron avances sustanciales en la adopción de medidas de reparación. Tanto en los casos con acuerdos de reparación adoptados (Eulalio Blanco<sup>17</sup> y Ernesto Benítez<sup>18</sup>), solo hubo tímidos avances en materia de investigación de los hechos que suscitaron la comunicación al Comité y algunos relativos en el mejoramiento de la infraestructura de salud. Entretanto, en los casos con acuerdos pendientes de adopción (Evelio Ramón Giménez<sup>19</sup> y Norma Portillo y otros<sup>20</sup>, conocido como Caso Yerutí), el Estado aún no ha tomado una decisión respecto a las propuestas entregadas por las víctimas. Si bien la obligación de diseño y propuesta de las medidas recae en el Estado, fueron las víctimas con sus representantes, ante la pasividad estatal, quienes tomaron la iniciativa de presentar una propuesta ya durante el 2020.

16 Comité de Derechos Humanos, *Oliveira Pereira et al. c. Paraguay* (Comunicación N.º 2552/2015) (Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015, 12 de octubre de 2021).

17 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 1828/2008* (Blanco Domínguez c. Paraguay) (Doc. ONU CCPR/C/104/D/1828/2008, 26 de abril de 2012).

18 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 1829/2008* (Benítez Gamarra c. Paraguay) (Doc. ONU CCPR/C/104/D/1829/2008, 30 de mayo de 2012).

19 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 2372/2014* (Giménez c. Paraguay) (Doc. ONU CCPR/C/123/D/2372/2014, 26 de septiembre de 2018).

20 Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N.º 2751/2016* (Portillo Cáceres et al. c. Paraguay) (Doc. ONU CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 de septiembre de 2016).

A la fecha, aún siguen las conversaciones entre las partes. Resulta notoria la reticencia del Estado de reconocer a las víctimas como tributarias de una protección reforzada y de abordar los casos como oportunidades de optimizar las acciones de satisfacción de derechos. En la mayor parte de los puntos propuestos, los distintos entes públicos únicamente quieren comprometerse al piso otorgado por programas ordinarios con presupuesto retazado.

Ocurre otro tanto respecto a los casos con sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los casos indígenas, hubo avances parciales en algunos puntos resolutivos, siendo quizás el más relevante la entrega del título de 7.701 hectáreas a la comunidad indígena Xákmok Kásek del pueblo sanapaná.

Por otra parte, en marzo de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas provisionales a favor de la señora Cristina Arrom Suhurt, ordenando al Estado que cese el proceso penal abierto contra la misma en Paraguay, en atención a que era contrario al reglamento de la Corte IDH que prohíbe represalias por declaraciones brindadas ante dicho tribunal<sup>21</sup>. Sin embargo, el proceso penal sigue abierto. Este había sido iniciado como consecuencia de sus declaraciones en el juicio ante la Corte IDH llevado adelante en el Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay.

La CIDH, por su parte, al emitir el informe de admisibilidad, avanzó en la investigación de otro caso: el de Alan Robert Martínez Martínez<sup>22</sup>, militar pasado a retiro aparentemente de forma discriminatoria y sin el debido proceso, al señalar que los hechos denunciados podrían caracterizarse como violación de los derechos a la integridad personal, garantías y protección judicial, igualdad ante la ley, honra, derechos económicos, sociales y culturales, entre otros. También se presentó un nuevo caso ante la Corte IDH: el del exfiscal Alejandro Nissen, quien alega una destitución de su cargo violatoria de sus derechos<sup>23</sup>.

Por último, diversos órganos de protección de derechos humanos consideraron pertinente dar a conocer su inquietud por situaciones específicas ocurridas en el país y que podrían constituir violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, los desalojos de grupos y colectivos mientras dure la pandemia<sup>24</sup>,

21 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2021. Solicitud de medidas. Asunto Cristina Arrom Suhurt respecto de Paraguay, acceso el 30 de septiembre de 2021, [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/carrom\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/carrom_se_01.pdf)

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N.º 146/21. Petición 292-15. Informe de Admisibilidad Alan Robert Martínez Martínez. Paraguay (OEA/Ser.LJ/V/II Doc. 154, 8 julio 2021), <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/PYAD292-15ES.pdf>

23 «La CIDH presenta caso sobre Paraguay ante la Corte Interamericana», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/077.asp>

24 «Codehupy presentó anteproyecto de ley para suspender desalojos mientras dure la pandemia», 14 de julio de 2021, Codehupy, <https://codehupy.org.py/codehupy-presentara-anteproyecto-de-ley-para-suspender-desalojos-mientras-dure-la-pandemia/>

los secuestros y sus consecuencias para víctimas y familiares<sup>25</sup>, la desaparición de la niña Carmen Elizabeth Oviedo Villalba<sup>26</sup>, el uso excesivo de la fuerza contra personas manifestantes<sup>27</sup>, los incendios forestales que afectan el territorio sagrado del pueblo pa'i tavyterã<sup>28</sup>, el ataque contra una comitiva militar<sup>29</sup>, entre otras. Algunas de ellas han obtenido reacciones, como la que cuestiona la objetividad del órgano en las expresiones de preocupación por la desaparición de Carmen Oviedo<sup>30</sup>. Cabe señalar que la desaparición de esta menor también suscitó una acción urgente de parte del Comité contra las Desapariciones Forzadas, solicitando la inmediata adopción de medidas para buscarla, localizarla y protegerla.

## CONCLUSIONES

El giro en la política internacional del Estado señala un retroceso que nos lleva treinta años atrás, a las posiciones aislacionistas del Paraguay características de la dictadura y su actitud refractaria hacia los derechos humanos.

Los lentos e insuficientes avances registrados en el cumplimiento de resoluciones internacionales parecieran deberse al esfuerzo y compromiso individual de funcionarios y funcionarias más que a una determinación de los altos poderes del Estado. Estos, eventual y puntualmente, se involucran, pero sin la constancia necesaria para que una cultura de cumplimiento de obligaciones internacionales sea realmente instalada.

El Estado paraguayo debe ponerse al día con sus compromisos internacionales en materia de presentación de informes periódicos, los cuales tienen que ser asumidos de buena fe, no como una mera formalidad. Los funcionarios y las funcionarias gubernamentales deben comprender que el mecanismo de informes periódicos fue diseñado para cooperar con el Estado. Se debe entender a este sistema como una oportunidad para mantener activo un mecanismo de monitoreo permanente que permite al Estado evaluar en tiempo real la evolución de la protección de los derechos humanos en el país.

25 Fue expresada la solidaridad a través de comunicados y acercamientos a las familias.

26 «Paraguay: Bachelet expresa su preocupación por los casos de niñas desaparecidas y asesinadas», *Naciones Unidas*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://news.un.org/es/story/2021/02/1487672>

27 «Paraguay: La @CIDH expresa preocupación...» [Tweet], CIDH - IACHR Paraguay [@CIDH], 6 de marzo de 2021, <https://twitter.com/cidh/status/1368252671191302145>

28 «#Paraguay #CIDH y @DESCA\_CIDH expresan su solidaridad...» [Tweet], CIDH - IACHR Paraguay [@CIDH], 26 de agosto de 2021, <https://twitter.com/cidh/status/1431018959252475905>

29 «#Paraguay #CIDH repudia el ataque con explosivos...» [Tweet], CIDH - IACHR Paraguay [@CIDH], 31 de julio de 2021, <https://twitter.com/CIDH/status/1421637212127563777>

30 «Respuesta a la Nota de prensa de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», 5 de febrero de 2021, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/Respuesta-a-la-Nota-de-prensa-de-la-Oficina-de-la-Alta-Comisionada-de-Derechos-Humanos-de-las-Naciones-Unidas>

## RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe ratificar los siguientes tratados:

- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Acuerdo Regional sobre Acceso a Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).
- Convenio de la OIT N.º 190 sobre la violencia y el acoso.

Igualmente, el Estado paraguayo debe reconocer la competencia para recibir denuncias de los comités de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo debe:

- Presentar los informes periódicos pendientes ante órganos de tratados de Naciones Unidas.
- Mantener al día la base de datos del SIMORE Plus, facilitando la vigilancia en tiempo oportuno del cumplimiento de recomendaciones.
- Presentar un plan de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal del 2021.
- Fortalecer el equipo de la Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI).



SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

# PROTECCIÓN DE DERECHOS FRENTE A UNA INSTITUCIONALIDAD DÉBIL



El periodo que se informa estuvo marcado por el contexto de la pandemia del COVID-19 y las restricciones al ejercicio de derechos por parte del Gobierno. La situación de emergencia puso en evidencia las debilidades institucionales y las desigualdades sociales, afectando especialmente a jóvenes y a mujeres de manera desproporcionada. La desconexión entre instituciones garantes de derechos humanos y el incumplimiento de disposiciones de rango constitucional, y que son parte del sistema de protección internacional, han sido otros aspectos observados.

**Palabras claves:** *Defensoría del Pueblo, acceso a la justicia, independencia judicial, políticas públicas, garantías judiciales.*

**Camilo Filártiga Callizo y Leonardo Gómez Berniga**

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

Este artículo describe las principales acciones implementadas por las instituciones estatales encargadas del seguimiento y la protección de derechos humanos en el último año, tales como la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). La conformación de ternas para la Defensoría del Pueblo y su posterior elección en el Congreso Nacional; la celebración de la sesión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) y las posteriores respuestas por parte del Estado paraguayo; la demanda de garantías judiciales tales como amparos en materia sanitaria, *habeas data* en casos de afiliaciones irregulares a partidos políticos y *habeas corpus* para personas privadas de libertad; casos internacionales elevados a instancias internacionales que exponen la situación judicial; y el proceso de conformación de terna y elección de ministro de la Corte Suprema de Justicia, son algunos de los temas abordados.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

A causa de la pandemia del COVID-19, como nunca antes, el contexto excepcional demandó a las instituciones estatales garantizar derechos básicos, reforzar el seguimiento y control de cumplimiento de sus obligaciones emanadas por el marco normativo local e internacional protectorio de derechos humanos, todo esto dando cuenta de marcados matices en cuanto a la efectividad en la gestión en los entes responsables.

Se analiza a continuación la gestión de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), la Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial.

## RED DE DERECHOS HUMANOS DEL PODER EJECUTIVO

Durante el 2021, el Ministerio de Justicia, en carácter de coordinador de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (RDDHHPE), impulsó una reunión virtual con instituciones miembros para hablar sobre los desafíos en materia de derechos humanos, particularmente, sobre la formulación del III Plan de Acción de la Red de Derechos Humanos 2021-2022<sup>1</sup>.

De igual modo, junto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic), la RDDHHPE realizó un ciclo de charlas denominado «Libertad de expresión y acceso a la información en tiempos de pandemia», con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), dirigido a equipos de comunicación

<sup>1</sup> «El Ministerio de Justicia coordinó reunión de la Red de DD. HH. del Ejecutivo», *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 9 de junio de 2021, acceso el 22 de octubre de 2021, <https://derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/El-Ministerio-de-Justicia-coordin%C3%B3-reuni%C3%B3n-de-la-Red-de-DD-HH-del-Ejecutivo>

de los organismos y entidades del Estado, de las entidades descentralizadas y miembros de la misma Red<sup>2</sup>.

La realización del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) permitió que el Estado paraguayo reciba 210 recomendaciones por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, de las cuales en el mes de septiembre aceptó totalmente 202, parcialmente dos, y tomó nota de seis de ellas<sup>3</sup>.

El Paraguay tomó nota y rechazó tres de las recomendaciones vinculadas a la ratificación del Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), argumentando «que su implementación efectiva se encuentra supeditada a las conclusiones que han de resultar del debate interno antes mencionado».

Por otro lado, fueron aceptadas completamente todas aquellas recomendaciones que referían a la seguridad de periodistas y de defensores de derechos humanos, lucha contra la trata de personas, derechos de la niñez y de la adolescencia, pueblos indígenas, la Defensoría del Pueblo, el Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

Otro espacio de diálogo fue impulsado desde la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con la finalidad de «acercar el contexto global de las migraciones, así como los derechos de los migrantes y sus aportes a la sociedad»<sup>4</sup>.

Por último, el Ministerio de Justicia, como parte de la RDDHHPE, ha convocado a una mesa de trabajo en el marco de la XXXVIII Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el Mercosur (RAADH), a modo de coordinar la participación de la delegación paraguaya en dicha reunión. Intervinieron referentes de las instituciones que conforman diversas comisiones permanentes de la RAADH<sup>5</sup>.

---

2 «Charlas sobre libertad de expresión y acceso a la información en tiempos de pandemia», *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 30 de junio de 2021, acceso el 22 de octubre de 2021, <https://derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/Charlas-sobre-libertad-de-expresi%C3%B3n-y-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-en-tiempos-de-pandemia>

3 Ver más información sobre el EPU en el artículo sobre sistema internacional de protección de derechos humanos en este informe.

4 «En diálogos de diversidad se abordará sobre los desafíos de la migración», *Secretaría Nacional de Cultura*, 10 de septiembre de 2021, acceso el 22 de octubre de 2021, <http://www.cultura.gov.py/2021/09/en-dialogos-de-diversidad-se-abordara-sobre-los-desafios-de-la-migracion/>

5 «Red de DD. HH. del Ejecutivo mantuvo reunión de trabajo», *Dirección General de Derechos Humanos - Ministerio de Justicia*, 15 de septiembre de 2021, acceso el 22 de octubre de 2021, <https://derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/Red-de-DD-HH-del-Ejecutivo-mantuvo-reuni%C3%B3n-de-trabajo>

## MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) integró tres nuevos comisionados titulares para el periodo 2021-2025: Orlando Castillo, José Carlos Rodríguez y Sonia Von Leppel. Así, la Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura quedó integrada, de forma paritaria, por Lourdes Barboza, Sonia Von Leppel, Elizabeth Flores, Orlando Castillo, José Antonio Galeano y José Carlos Rodríguez<sup>6</sup>.

Ante la crisis penitenciaria ocurrida en febrero del 2021, el MNP realizó un relevamiento en el penal de Tacumbú<sup>7</sup> y emitió un comunicado donde informó gestiones previas en la materia y dando cuenta de la falta de priorización del asunto en las instancias del Estado involucradas<sup>8</sup>. Al cierre de este informe, tras nuevos sucesos, instaron a definir una política de gestión que haga frente a la presencia del crimen organizado<sup>9</sup>.

Durante todo el mes de marzo se generaron numerosas manifestaciones ciudadanas que desnudaron la poca instrucción de las fuerzas de seguridad en la protección de las libertades civiles, abusos en el uso de la fuerza y actos de tortura.

Ni bien ocurridos los sucesos, el MNP lanzó un comunicado recomendando a las instituciones a garantizar el derecho a la manifestación —dando cuenta de que no existieron procedimientos policiales claros, adecuados a las normativas de derechos humanos— y exhortando al Estado paraguayano «a la profundización de la democracia y al pleno respeto de los derechos humanos, omitiendo cualquier acción de criminalización de la disidencia y manifestación social legítima»<sup>10</sup>.

Durante las manifestaciones, 155 personas adultas fueron privadas de libertad (136 hombres y 19 mujeres), además de 17 adolescentes, entre quienes se encontraban 2 mujeres. El 64% denunció malos tratos y el MNP dio cuenta

6 «Nuevos integrantes de la Comisión Nacional del MNP», *MNP*, 16 de diciembre de 2020, acceso el 19 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/163-nuevos-integrantes-de-la-comision-nacional-del-mnp>

7 «Relevamiento de información y observación directa en Tacumbú», *MNP*, 22 de febrero de 2021, acceso el 19 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/167-relevamiento-de-informacion-y-observacion-directa-en-tacumbu>

8 «Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura propone cumbre de poderes ante crisis penitenciaria», *MNP*, 19 de febrero de 2021, acceso el 19 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/166-mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura-propone-cumbre-de-poderes-ante-crisis-penitenciaria>

9 «MNP insta a definir política de gestión penitenciaria ante presencia del crimen organizado», *MNP*, 14 de octubre de 2021, acceso el 24 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/186-mnp-insta-a-definir-politica-de-gestion-penitenciaria-ante-presencia-del-crimen-organizado#>

10 «Comunicado del MNP sobre hechos ocurridos en la manifestación ciudadana», *MNP*, 6 de marzo de 2021, acceso el 19 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/169-comunicado-del-mnp-sobre-hechos-ocurrido-en-la-manifestacion-ciudadana>

de esta situación ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado<sup>11</sup>. Casos de público conocimiento —como el del policía sin identificación que salió a disparar frente a la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el de un grupo de Policía Montada que obligó al joven Christian Servín a correr ocho cuadras frente a los caballos— siguen impunes hasta la fecha. Según el informe, 29 carpetas fiscales fueron abiertas sobre casos de abuso de la fuerza pública<sup>12</sup>.

El MNP realizó varios pronunciamientos de seguimiento a casos de tortura, abogando por la no impunidad de un caso de tortura contra adolescentes en privación de libertad en instancia judicial<sup>13</sup>. Entre los principales hechos ocurridos, destaca el desencadenado por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en la zona norte del país, donde fallecieron dos niñas y se encuentra desaparecida la joven adolescente Carmen Elizabeth «Lichita» Oviedo Villalba.

Igualmente, el MNP emitió un comunicado resaltando la importancia de una audiencia pública sobre sucesos en la zona norte del país donde fueron muertas dos niñas en incursiones de la FTC<sup>14</sup>. En el marco de una visita de organizaciones internacionales y locales al territorio en cuestión, la institución aclaró la no vinculación institucional con la misma, transparentando sus gestiones al respecto<sup>15</sup>.

En materia de personas privadas de libertad, el MNP organizó una reunión interinstitucional donde se abordaron temas vinculados a la vacunación contra el COVID-19, traslados administrativos, atención médica, crimen organizado y protección de las personas víctimas de hechos punibles como la tortura o tratos crueles<sup>16</sup>. Expuso sobre la situación de niñas y niños institucionalizados, así como también de «adolescentes privados de libertad»<sup>17</sup>.

11 «MNP socializó su informe sobre abuso de la fuerza pública en diálogo interinstitucional», *MNP*, 14 de abril de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/175-mnp-socializo-su-informe-sobre-abuso-de-la-fuerza-publica-en-dialogo-interinstitucional>

12 MNP. *Informe de Intervención en el contexto de las manifestaciones sucesivas en el país*, <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion2/func-startdown/470/>

13 «MNP aboga por la no impunidad en enjuiciamiento a funcionarios por hecho de tortura cometido contra adolescentes en privación de libertad», *MNP*, 3 de septiembre de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/185-mnp-aboga-por-la-no-impunidad-en-enjuiciamiento-a-funcionarios-por-hecho-de-tortura-cometido-contra-adolescentes-en-situacion-de-privacion-de-libertad>

14 «Audiencia Pública: Sucesos Ocurridos en la Zona Norte del País el 02-09-2020» [Archivo de video], *Senado TV py*, 29 de abril de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=55twqQfiZJs>

15 «Comunicado del MNP sobre reacciones surgidas respecto a la nota enviada al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Nación», *MNP*, 22 de julio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/181-comunicado-del-mnp-sobre-reacciones-surgidas-respecto-a-la-nota-enviada-al-comandante-en-jefe-de-las-fuerzas-armadas-de-nacion>

16 «Promueven acciones interinstitucionales para garantía de derechos de la población penitenciaria», *MNP*, 15 de junio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/178-promueven-acciones-interinstitucionales-para-garantia-de-derechos-de-la-poblacion-penitenciaria>

17 «Desafíos para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de encierro», *MNP*, 27 de agosto de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/183-desafios-para-la-garantia-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-contexto-de-encierro>

Igualmente, participó en la Mesa Multisectorial sobre la situación de derechos humanos de las personas trans<sup>18</sup> y expuso la situación local frente a autoridades pares de la región<sup>19</sup>.

En materia de información, acordó con el Instituto Nacional de Estadística (INE) generar datos con miras a la promoción de la prevención de la tortura<sup>20</sup>. También socializó con el Ministerio de Justicia (MJ) la plataforma Defensores, aplicación para el registro de casos de tortura y otros hechos implementada dentro del Ministerio de la Defensa Pública (MDP)<sup>21</sup>. Asimismo, inició la Encuesta de actitud ante la tortura de personas privadas de libertad, que relevará información en establecimientos penitenciarios de 11 localidades del país<sup>22</sup>.

Frente a la compleja situación que afecta a alrededor de mil niñas, niños y adolescentes institucionalizados en 15 hogares amenazados de cierre, se recomendó establecer plazos específicos que eviten exponer a mayores vulneraciones de derechos<sup>23</sup>.

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Durante el periodo analizado, la Defensoría del Pueblo fue objeto de observaciones a nivel local e internacional a causa del ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de estándares internacionales. La afectación de derechos fundamentales profundizada por la crisis sanitaria, las deficiencias en el acceso a la salud, las represiones policiales en manifestaciones, el derecho a la alimentación y la defensa de intereses fueron temas reclamados al defensor del Pueblo.

18 «Mesa Multisectorial sobre la situación de Derechos Humanos de Personas Trans» [Facebook], *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* [@Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura], 5 de octubre de 2021, acceso el 19 de octubre de 2021, <https://www.facebook.com/MNPParaguay/posts/170492821934903>

19 «Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes en diálogo de MNPs de la región», *MNP*, 12 de julio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/180-privacion-de-libertad-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-dialogo-de-mnps-de-la-region>

20 «Generación de datos como herramienta para la prevención de la tortura», *MNP*, 16 de abril de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/176-generacion-de-datos-como-herramienta-para-la-prevencion-de-la-tortura>

21 «El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) socializó...» [Facebook], *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* [@Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura], 6 de octubre de 2021, <https://www.facebook.com/MNPParaguay/posts/171357675181751?>

22 «MNP desarrolla encuesta sobre actitud ante la tortura dentro de la población penitenciaria», *MNP*, 11 de agosto de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/182-mnp-desarrolla-encuesta-sobre-actitud-ante-la-tortura-dentro-de-la-poblacion-penitenciaria>

23 «MNP recomienda establecer plazos específicos para la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes», *MNP*, 2 de septiembre de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/184-mnp-recomienda-establecer-plazos-especificos-para-la-desinstitucionalizacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

## Gestión alejada de estándares en la materia

**FUNCIONES DE OTROS, NO LAS PROPIAS.** La gestión del defensor del Pueblo estuvo marcada por actividades superpuestas a las asignadas a otras instituciones públicas, como ser la Secretaría de Acción Social. La organización de meriendas<sup>24</sup>, el reparto de kits de alimentos, la realización de traslados y gestiones vinculadas a la salud de personas adultas mayores<sup>25</sup> y la donación de medicamentos<sup>26</sup> y ropas no condicen con las funciones previstas según mandato constitucional, la propia ley orgánica de la institución y están muy alejadas de estándares internacionales en la materia.

**AMPAROS POR UN LADO, DESATENCIÓN POR EL OTRO.** A pesar de haber presentado, en beneficio de personas particulares, amparos judiciales para garantizar el acceso a medicamentos<sup>27</sup> y unidades de terapia intensiva<sup>28</sup>, además de urgir vía nota al presidente de la República el avance hacia la vacunación masiva<sup>29</sup>, no existió pronunciamiento alguno sobre los casos de corrupción vinculados a compras públicas en salud, la represión por parte de fuerzas policiales a manifestantes ni la intervención en procesos de criminalización a estudiantes.

**OBSERVACIONES DEL EPU.** Distante por momentos de las funciones esperadas en carácter de *ombudsman*, las acciones promovidas por la institución fueron motivo de observaciones en el tercer Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde el Paraguay recibió un fuerte llamado de atención sobre el cumplimiento de los Principios de París para la designación del defensor o la defensora del Pueblo.

**DESCENSO A LA «B».** La Defensoría del Pueblo anteriormente fue objeto de observancia por parte del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y

24 «Llevamos una deliciosa merienda a los familiares de los pacientes de COVID 19 en el INERAM», *Defensoría del Pueblo*, 18 de junio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/h8-06-2021-noticias-Llevamos-merienda-a-familiares-de-pacientes.html>

25 «Concretamos el traslado de un adulto mayor al Hogar de la Fundación San Joaquín y Santa Ana», *Defensoría del Pueblo*, 27 de noviembre de 2020, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/27-11-2020-noticias-Asistencia-a-un-adulto-mayor.html>

26 «Acercamos donaciones de medicamentos y víveres al Hogar San Joaquín y Santa Ana», *Defensoría del Pueblo*, 7 de diciembre de 2020, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/07-12-2020-noticias-Acercamos-donaciones-de-v%C3%A1veres-al-Hogar-SanJoaquín-y-SantaAna.html>

27 «Amparo Constitucional promovido por el Defensor del Pueblo, a favor del acceso a la salud», *Defensoría del Pueblo*, 30 de abril de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/30-04-2021-noticias-Amparo-constitucional-a-favor-de-acceso-a-la-salud.html>

28 «Amparos promovidos por la Defensoría del Pueblo a favor de pacientes con COVID-19», *Defensoría del Pueblo*, 14 de abril de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/14-04-2021-noticias-Amparos-a-favor-de-pacientes-con-COVID.html>

29 «El Defensor del Pueblo solicitó al Presidente de la República la liberación de vacunas contra Covid», *Defensoría del Pueblo*, 26 de junio de 2021, acceso el 26 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/24-06-2021-noticias-Nota-al-Presidente-de-la-Rep%C3%BAblica.html>

Protección de los Derechos Humanos, reclasificándola de «A» a «B» por cuestionamientos tales como la designación de un titular por medio de un proceso insuficientemente amplio ni transparente, carencia de un mecanismo de remoción independiente y objetivo, financiación institucional sin un nivel razonable, nulo aliento a la ratificación de tratados de derechos humanos ni interacción con los sistemas de protección de derechos humanos por medio de la presentación de informes y/o comunicaciones, apoyando procedimientos públicos especiales o supervisando el cumplimiento de recomendaciones internacionales en la materia, evidenciando una situación poco conforme a los Principios de París<sup>30</sup>. El Subcomité, además, recomendó la asistencia de organismos internacionales para avanzar en el cumplimiento de los Principios de París, entre ellos, la OACNUDH y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI); Sin embargo, no se constata un trabajo efectivo para el cumplimiento de la misma en el informe presentado ante el examen EPU<sup>31</sup>.

**INTERVENCIONES PÚBLICAS DESAFORTUNADAS.** En noviembre del 2020, un juez penal solicitó a la Cámara de Diputados la pérdida de su inmunidad para que responda en una querrela por calumnia, difamación e injuria promovida por una funcionaria de la institución<sup>32</sup>. En abril del 2021 realizó declaraciones en redes sociales que atentan contra la diversidad sexual, siendo objeto de reproche y pedido de retractación por parte de la Codehupy<sup>33</sup>.

**ESCASO CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS DE LOS TRATADOS.** De acuerdo con el informe de gestión más reciente de la Defensoría del Pueblo, la institución es el órgano competente para dar cumplimiento a un total de 136 recomendaciones recibidas por parte de órganos de los tratados del Sistema de Protección Internacional de Naciones Unidas, tomando de base al sistema Simore Plus. De estas recomendaciones, 104 aún no han recibido seguimiento por parte de la Defensoría, contando apenas 32 con un reporte de seguimiento<sup>34</sup>.

30 Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), *Informe y recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, 11 a 15 de marzo de 2019, 10-11, <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/SCA-Report-March-2019-ES.pdf>

31 «Solicitud #44445, Informes elaborados entre 2016 y 2021 por la Defensoría del Pueblo», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 26 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/44445>

32 «Ficha técnica del expediente: Oficio N.º 669 del Juzgado Penal de Sentencia N.º 21 de la Capital, de fecha 28 de octubre de 2020, por el cual se remite el expediente de la Causa N.º 01-01-03-01-2020-107 caratulada: «Miguel Ángel Godoy Servín y Otros S/ Calumnia y Otros», SILPy, acceso el 30 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122723>

33 «Codehupy solicita rectificación del Defensor del Pueblo por declaraciones que van contra su deber Constitucional», 29 de abril de 2021, *Codehupy*, acceso el 26 de octubre de 2021, <https://codehupy.org.py/codehupy-solicita-rectificacion-del-defensor-del-pueblo-por-declaraciones-que-van-contra-su-deber-constitucional/>

34 Defensoría del Pueblo, *Informe Primer Semestre 2021*, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2309059-INFORMESEMESTRALDP2021pdf-INFORMESEMESTRALDP2021.pdf>, p 52



## Cuestionada reelección de Miguel Godoy

Al cierre de esta edición, el Congreso paraguayo renovó el mandato de Miguel Godoy al frente de la Defensoría, dejando vacante el cargo de defensor adjunto por claras desavenencias motivadas por intenciones de cuoteo político que impiden la mayoría necesaria para su elección.

Numerosas organizaciones de derechos humanos manifestaron su preocupación ante la situación de la institución y solicitaron sean consideradas personas con capacidad probada en el ámbito, evitando el cuoteo político, pero no fueron escuchadas<sup>35</sup>. El proceso de selección de ternas en Senadores y posterior elección en Diputados se realizó sin debate ni exposición de méritos de candidaturas, dando prueba de lo denunciado.

La trasgresión al articulado constitucional sobre la Defensoría del Pueblo, en lo que respecta a la coincidencia del mandato con la legislatura que la nombra, fue motivo de discusión en el Senado, sin impedir que se siga cometiendo tal distorsión interpretativa<sup>36</sup>. Se plantearon propuestas para que el defensor electo cumpla funciones hasta el final del periodo parlamentario, sin embargo, contra mandato constitucional, fue confirmado por cinco años más.

En la Cámara de Senadores fueron presentadas cuatro ternas para defensor titular. El senador colorado Juan Monges presentó a Miguel Ángel Godoy (defensor actual), Alejandra Peralta y Narciso Ferreira. La concertación Frente Guasu mocionó, por medio del senador Hugo Richer, la terna integrada por Jorge Rolón Luna, Diana Vargas y Arnaldo Martínez Prieto; y Stephan Rasmussen, del Partido Patria Querida, a Alejandra Peralta, Liliana Zayas y Carlos Vera Bordaberry. De forma individual, el senador colorado Enrique Riera presentó inicialmente a Luis Felipe Villamayor, Liliana Zayas y Pedro Dos Santos, de la que renunció en segunda vuelta dándole el voto faltante a la terna del oficialista Monges, llegando así a los 22 votos requeridos, mitad más uno de los 42 presentes<sup>37</sup>.

Para el defensor del Pueblo adjunto también fueron presentadas cuatro ternas. El senador colorado Arnaldo Franco propuso a Rafael Ávila, Oscar Forestieri y Natalia Sosa Flores. Juan Bartolomé Ramírez, senador del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), nominó a Rubén Penayo, Oscar Forestieri y Edgar Villalba. El Partido Patria Querida, por medio de Stephan Rasmussen, propuso a Rafael Ávila, Celia Urbieta y Roberto Ramírez. Por último, el

35 «Reunión Conjunta de las Comisiones de Derechos Humanos y Asuntos Constitucionales - 26-10-2021» [Archivo de video], *Senado TV py*, 26 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=GINYqOiaUG8>

36 Constitución Nacional de la República del Paraguay. Artículo 277 «De la autonomía, del nombramiento y de la remoción».

37 «Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores 02-11-2021» [Archivo de video], *Senado TV py*, 2 de noviembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=m-XSg5Lj538>

senador Enrique Riera propuso a Rafael Ávila, Edgar Villalba y María Ángela Verdúñez. La terna electa por mayoría fue la propuesta por el senador Arnaldo Franco<sup>38</sup>.

A solo un día de la sesión en el Senado, la Cámara de Diputados, sin mediar mayor debate, confirmó en el cargo a Miguel Godoy con 61 votos, frente a 11 a favor de Alejandra Peralta y 3 para Narciso Ferreira. La elección de defensor adjunto quedó sin definirse por falta de quórum, dejando su definición a merced de la voluntad de un nuevo acuerdo político<sup>39</sup>.

Todo este proceso de reconfirmación de Miguel Godoy se realizó, una vez más, sin que exista una evaluación pública y rendición de cuentas de su periodo anterior frente a todos los cuestionamientos antes mencionados, dejando un panorama complejo sin clara perspectiva de resolución de las faltas a la que se somete a la institución por incumplir sus obligaciones nacionales e internacionales.

## PODER JUDICIAL

Durante el periodo reportado, el Poder Judicial estuvo en la mira pública a consecuencia no solo de los no resueltos casos de corrupción en licitaciones para compra de insumos sanitarios, sino también por la aplicación excesiva de sanciones jurídicas contra ciudadanos por violación de cuarentena, que sobrepasaron al sistema de Justicia<sup>40</sup>. La Fiscalía imputó a 3.466 personas basada en decretos, sin políticas claras y con dudas sobre si las medidas se ajustaban a la Constitución Nacional<sup>41</sup>.

Otro punto que mantuvo al Poder Judicial en el foco fueron las demandas de garantías constitucionales, como amparos para el acceso a la salud pública. Según el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, se presentó un total de 85 amparos para acceder a la vacunación contra el COVID-19, además de 191 amparos promovidos para internación en UTI en el sector público o privado con diagnóstico. En el 2020 fueron incluidos 108 amparos para

38 «La Cámara de Senadores conformó la terna para defensor del pueblo y el adjunto», *Honorable Cámara de Senadores*, 2 de noviembre de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/8835-la-camara-de-senadores-conformo-la-terna-para-defensor-del-pueblo-y-el-adjunto-2021-11-02-17-22-32>

39 «Con 61 votos el actual Defensor del Pueblo es reelegido en el cargo», *Honorable Cámara de Diputados*, 3 de noviembre de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/con-61-votos-el-actual-defensor-del-pueblo-es-reelegido-en-el-cargo>

40 Manuel Riera, presidente del Colegio de Abogados del Paraguay, «WEBINAR 2 - La justicia en tiempos de Pandemia: análisis de la comunidad jurídica» [Archivo de video], *Centro de Estudios Judiciales*, 11 de febrero de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=EPhaTvr5yZE>

41 Ministerio Público. Nota D.T.A.I.P.N.º 792/2011. Pedido de acceso a la información pública vía correo electrónico. Véase más información en el artículo sobre derecho al debido proceso penal en este informe.

acceder a medicamentos y en el 2021, hasta el mes de agosto, se recibieron 70 solicitudes<sup>42</sup>.

Mientras el sistema judicial lidiaba con la incorporación del expediente electrónico, la alteración de los plazos procesales y la incesante cantidad de casos de personas buscando acceder al sistema de salud pública, recibía de la Fiscalía pedidos de imputación contra personas por motivo de violación de la cuarentena sanitaria, aun cuando la conducta no se encontraba tipificada como delito<sup>43</sup>. Según datos remitidos por la institución, entre marzo y junio de 2021, ingresaron 9.308 causas, de las cuales se imputaron a 3.466 personas por violación a la cuarentena sanitaria<sup>44</sup>.

A finales de noviembre de 2020, la Secretaría de Género del Poder Judicial integró la Red de Observatorios Mujer, creada por el Ministerio de la Mujer como ente rector y por mandato de la Ley N.º 5777/2016<sup>45</sup>. Integrada por un total de 67 instituciones del sector público, la sociedad civil y la Academia, la Red busca trabajar por la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. Sin embargo, en su sección del sitio *web* del Ministerio de la Mujer<sup>46</sup>, hasta la fecha no se evidencian avances ni ningún plan de acción publicado en pos de los objetivos para la cual fue constituida<sup>47</sup>.

En cuanto a publicaciones, se lanzó un material denominado *Normativas y Pronunciamientos sobre Corrupción y Derechos Humanos*<sup>48</sup> y se realizó un webinar con la misma temática<sup>49</sup>.

En cuanto a la protección de derechos de la niñez y la adolescencia, junto con la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), en el marco del convenio suscripto con la máxima instancia judicial, y el apoyo del Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ), la Dirección General de Recursos Humanos y la Oficina Técnico Forense, se realizaron encuentros para equipos multidisciplinares especializados en niñez y adolescencia.

42 «Solicitud #47279. Informe del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social sobre datos de amparos judiciales y medidas cautelares», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso de 26 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/47279>

43 «Presentación de acordada que busca aplicar la prisión preventiva solo en forma excepcional», *Corte Suprema de Justicia*, 26 de marzo de 2021, acceso el 28 de septiembre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20041-presentacion-de-acordada-que-busca-aplicar-la-prision-preventiva-solo-en-forma-excepcional>

44 *Ibidem* 42.

45 «Oficializan Red de Observatorios-Mujer», *Corte Suprema de Justicia*, 12 de noviembre de 2020, acceso el 27 de septiembre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/19414-oficializan-red-de-observatorios-mujer>

46 Ministerio de la Mujer, acceso el 23 de octubre de 2021, <http://observatorio.mujer.gov.py/index.php/red-de-observatorios-formulariosprueba>

47 Ministerio de la Mujer, *Balance de Gestión Pública 2020*, 27, [http://www.mujer.gov.py/application/files/1016/1356/2148/BALANCE\\_DE\\_GESTION\\_PUBLICA\\_Ejercicio\\_2020\\_MINMUJER.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/1016/1356/2148/BALANCE_DE_GESTION_PUBLICA_Ejercicio_2020_MINMUJER.pdf)

48 «Expondrán material sobre corrupción y derechos humanos», *Corte Suprema de Justicia*, 10 de diciembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/19569-expondran-material-sobre-corrupcion-y-derechos-humanos>

49 «Se realizó webinar sobre corrupción y derechos humanos», *Corte Suprema de Justicia*, 11 de diciembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/19584-se-realizo-webinar-sobre-corrupcion-y-derechos-humanos>

Junto con la coordinación ejecutiva de la Oficina Técnica de Apoyo a la Justicia de la Niñez y la Adolescencia (Otana), se llevaron a cabo reuniones de trabajo de las comisiones constituidas por los operadores de Justicia del Fuero de la Niñez y la Adolescencia y Penal Adolescente<sup>50</sup>. Además, se habilitó una nueva oficina de derechos humanos en la ciudad de Villarrica con el fin de seguir optimizando los servicios de justicia con enfoque hacia las personas en situación de vulnerabilidad<sup>51</sup>.

En materia de garantías constitucionales, tras numerosas denuncias ciudadanas a causa de afiliaciones irregulares, en su mayoría por parte de la Asociación Nacional Republicana (ANR), un grupo de abogadas y abogados presentaron recursos de *habeas data* para exigir a la institución partidaria la exclusión de estas personas de los padrones electorales. Los casos más relevantes son los que afectan a Marta Rivaldi<sup>52</sup>, Osvaldo Zayas<sup>53</sup> y Maccarena Chilavert<sup>54</sup>.

Según Gerardo Paciello, abogado impulsor de las causas citadas, existen a la fecha más de 30 *habeas data* presentados en el mismo carácter, de los cuales 20 ya cuentan con sentencia en primera instancia o apelación, la mayoría firmes, y en un caso, con una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolución. También señala que, si bien esta garantía constitucional dispone de regulaciones a lo interno del Poder Judicial que organizan la recepción y derivación de los casos tales como las acordadas N.º 1066/2016 o la N.º 543/2008, el procedimiento que regula plazos y procedimientos no está claramente regulado y, en muchos casos, son objeto de decisiones discrecionales de los jueces, vulnerando el principio de seguridad jurídica que debe regir a la figura; por lo cual reclaman una legislación que garantice el mejor ejercicio de la figura constitucional<sup>55</sup>.

Como avance importante, se realizó la primera firma electrónica en el marco de la garantía de *habeas corpus*, siendo un oficio electrónico dirigido a la Comandancia de la Policía Nacional<sup>56</sup>.

50 «Jueces de Niñez y Adolescencia trabajan para mejorar sistema de justicia en sus fueros», *Corte Suprema de Justicia*, 7 de mayo de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20203-jueces-de-ninez-y-adolescencia-trabajan-para-mejorar-sistema-de-justicia-en-sus-fueros>

51 «Habilitaron Oficina de Derechos Humanos en Villarrica», *Corte Suprema de Justicia*, 26 de marzo de 2021, acceso el 20 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20042-habilitaron-oficina-de-derechos-humanos-en-villarrica>

52 Corte Suprema de Justicia. Causa: «HABEAS DATA PROMOVIDO POR MARTA RAQUEL ANDREA RIVALDI ROBERTI C/ ASOCIACION NACIONAL REPUBLICANA S/ HABEAS DATA». A.I 09 y 13. Juzgado Penal de Sentencia N.º 5. 2021.

53 Corte Suprema de Justicia. Causa: «HABEAS DATA PROMOVIDO POR JOSE OSVALDO ZAYAS BRITOS C/ ANR» N.º 529/2021. S.D. N.º 12. Juzgado Penal de Garantías especializado en Delitos Económicos del Segundo Turno. 2021.

54 Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva N.º 215/2021. Causa: «ELIANA MACCARENA CHILAVERT CUENCA C/ ASOCIACION NACIONAL REPUBLICANA S/ HABEAS DATA» N.º 93/ 2021-18.

55 Abogado Gerardo Paciello, comunicación con el autor, 27 de octubre de 2021.

56 «Presidente de la Sala Penal realizó primera firma electrónica», *Corte Suprema de Justicia*, 8 de septiembre de 2021, acceso el 21 de octubre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/20818-presidente-de-la-sala-penal-realizo-primera-firma-electronica>

El 24 de marzo del corriente año, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) publicó una acordada que señala la necesidad de aplicar la prisión preventiva de forma excepcional<sup>57</sup>. Sin embargo, días después, se aplicó abusivamente la medida contra jóvenes estudiantes imputados por la Fiscalía tras las manifestaciones de marzo de 2021<sup>58</sup>. Poco tiempo antes, igual medida fue impuesta a un candidato, siendo cuestionada por organizaciones internacionales<sup>59</sup> y evidenciando un conflicto interpretativo del derecho que afectaba el actuar de fiscales y jueces<sup>60</sup>.

En materia de género, la CSJ, por medio de la Acordada N.º 1506/2021, también aprobó el primer «Protocolo de atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar». De esta forma, la máxima instancia judicial cumplió con la aprobación de un instrumento enmarcado en lo dispuesto por las Leyes N.º 5777/2016, «De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de Violencia», y la N.º 1600/2000, «Contra la Violencia Doméstica», tras cinco y 21 años de existencia de las respectivas disposiciones legales<sup>61</sup>.

Además de las acciones propiamente institucionales, se vislumbraron otros tres sucesos que remiten directamente a la responsabilidad estatal en el manejo de la Justicia, particularmente en cuanto a lo que refiere la composición de sus órganos y el cuoteo político, la independencia judicial y el debido proceso.

En agosto del 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) declaró internacionalmente responsable al Paraguay «por la violación de la independencia judicial, el derecho a la protección judicial y la garantía del plazo razonable en perjuicio de los señores Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea», tras la realización de audiencias, el estudio de los alegatos y observaciones finales<sup>62</sup>. Ríos Ávalos y Fernández Gadea (+) fueron ministros de la Corte hasta el 2003, cuando fueron removidos por medio de un juicio po-

57 Corte Suprema de Justicia. Acordada N.º 1511/2021 «Por la cual señala la necesidad de aplicar la prisión preventiva en forma excepcional, proporciona una guía para tal efecto y promueve el uso de la revisión de oficio como instrumento al servicio de la descongestión penitenciaria», <https://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada1511.pdf>

58 «Jueza decreta prisión para universitarios por la quema de la ANR», *ABC Color*, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/30/jueza-decreta-prision-para-universitarios-por-la-quema-de-la-anr/>

59 «CLAJUD rechaza la prisión preventiva del presidente del PLRA - Efraín Alegre - en Paraguay», *Grupo de Puebla*, 3 de febrero de 2021, acceso el 29 de septiembre de 2021, <https://www.grupodepuebla.org/clajud-rechaza-la-prision-preventiva-del-presidente-del-plra-efrain-alegre-en-paraguay/>

60 «El caso de Alegre desata discordia entre fiscales y abogados penalistas», *La Nación*, 2 de abril de 2021, acceso el 29 de septiembre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/02/04/el-caso-de-alegre-desata-discordia-entre-fiscales-y-abogados-penalistas/>

61 «Aprueban protocolo de atención a casos de violencia contra mujeres en el ámbito intrafamiliar», *Corte Suprema de Justicia*, 16 de marzo de 2021, acceso el 10 de noviembre de 2021, <https://www.pj.gov.py/notas/19993-aprueban-protocolo-de-atencion-a-casos-de-violencia-contra-mujeres-en-el-ambito-intrafamiliar>

62 Corte IDH, *Caso Ríos Ávalos y otro vs. Paraguay*, *Sentencia de 19 de agosto de 2021*, [https://www.corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.orcr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf)

lítico en el Congreso paraguayo, en medio de cuestionados procedimientos. El caso viene siendo objeto de estudio de la Corte IDH desde el 2019<sup>63</sup>.

Por otro lado, en marzo del mismo año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) envió a la Corte IDH el caso del exfiscal Alejandro Nissen Pessolani, causa que estudia la presunta violación de garantías judiciales, principio de legalidad, libertad de expresión y protección judicial, tras la remoción de su cargo en el 2003 por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) y una acción de inconstitucionalidad que le fuese rechazada en el 2004<sup>64</sup>.

En su presentación a la Corte IDH, la CIDH solicita que se declare la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por los derechos mencionados y se establezca la responsabilidad de reincorporar a la presunta víctima en su cargo o, caso contrario, se proceda a una indemnización justa; reparar íntegramente las consecuencias de los daños materiales e inmateriales; realizar capacitaciones en el ámbito del JEM en relación con la garantía de defensa, principio de legalidad y libertad de expresión; y adoptar las medidas necesarias para asegurar los procesos disciplinarios contra agentes fiscales<sup>65</sup>.

Por último, en el mes de noviembre y tras el fallecimiento de la ministra Gladys Bareiro de Módica, se llevó adelante una intensa carrera por la definición de la nueva terna por parte del Consejo de la Magistratura y posterior elección de ministro en el Congreso Nacional, dejando a merced del cuoteo político la designación que, además, coincidió con la necesidad de acuerdos políticos para la elección del defensor del Pueblo (titular y adjunto)<sup>66</sup>.

El Consejo de la Magistratura desnudó la regla tácita del cuoteo político por encima de indicadores técnicos, atendiendo a que hasta último momento y, a pesar de existir un ranqueo por puntajes<sup>67</sup>, la definición se dio por medio de votos de sus integrantes, quedando compuesta en el siguiente orden: la camarista Alma Méndez de Buongermini, el senador liberal Víctor Ríos y el camarista Gustavo Ocampos<sup>68</sup>. En la misma semana, el Senado, tras una álgida sesión, confirma al senador Víctor Ríos como ministro, con votos de

63 Mario J. Barrios Cáceres, «Numerosas obligaciones y modestas acciones del Estado paraguayo», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 524-536.

64 Corte IDH, *Caso Nissen Pessolani vs. Paraguay*, <https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/nissenpessolani.pdf>

65 CIDH, Nissen Pessolani, Carta de envío a la Corte IDH, <https://summa.cejil.org/es/entity/xkliboh32p?page=1&file=162612692786109h1x6logemq.pdf>

66 Sobre la regla del cuoteo en el sistema político paraguayo, ver Fernando Martínez, «30 años de la Democracia en Paraguay (II). El "cuoteo" político y la expulsión de los militares de la política», *Tereré Cómplice*, 31 de enero de 2019, <https://tererecomplice.com/2019/01/31/30-anos-de-la-democracia-en-paraguay-ii-el-cuoteo-politico-y-la-expulsion-de-los-militares-de-la-politica/>

67 Consejo de la Magistratura, «Nómina de once postulantes que obtuvieron el puntaje mínimo de setenta (70) puntos cumplidas las tres etapas de evaluación», <https://cm.gov.py/wp-content/uploads/2021/10/Puntajes-finales-postulantes-CSJ-2021.pdf>

68 Consejo de la Magistratura, Edicto N.º 07/2021, <https://cm.gov.py/?p=23860>

senadores y senadoras de distintas bancadas, salvo aquellas más próximas al expresidente Horacio Cartes<sup>69</sup>.

Algunas cuestiones que dan cuenta del acuerdo político entre sectores partidarios para la designación del ministro es la propuesta de Víctor Ríos al pleno del Consejo de la Magistratura por parte del diputado Roberto González, afín al equipo político del presidente Mario Abdo<sup>70</sup>; la ausencia del senador Ríos en la sesión extraordinaria que conforma la terna para la Defensoría del Pueblo<sup>71</sup> y el apoyo en 22 de 29 diputados liberales en la reelección del defensor titular<sup>72</sup>.

## CONCLUSIONES

El clima social condicionado, enmarcado en la pandemia del COVID-19, y la afectación de derechos humanos de forma colateral más allá del plano sanitario, exigieron a las instituciones de justicia una labor más dedicada. Los excesos de la fuerza pública durante este tiempo de pandemia y restricciones de derechos, sumados a la desconexión interinstitucional para el abordaje de los problemas estructurales que como país nos afectan, invitan a la reflexión sobre la vigencia real del respeto irrestricto a los derechos humanos en el Paraguay y la necesidad de evaluar las políticas públicas y acciones implementadas hasta la fecha, reforzando los aspectos que hacen a la institucionalidad de los órganos constitucionales con mandato para la defensa de los derechos humanos.

Las importantes acciones promovidas por algunas de las entidades del Estado contra la disparidad de acciones impulsadas entre sí, evidencian la debilidad institucional de los órganos del Poder Ejecutivo y, en particular de la Defensoría del Pueblo, dando cuenta de la urgente necesidad de dotar de un apoyo integral para la protección de derechos, tanto en cuestiones como presupuesto, recursos humanos capacitados, eficientes e idóneos para los cargos previstos, fortalecer la articulación institucional y una activa revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia al momento de implementar las políticas públicas.

---

69 Congreso Nacional, Acta N.º 32 de la Sesión Extraordinaria N.º 230 del 4 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/sesion/108235/tab/3>. «Emisión en directo de TV Cámara Paraguay» [Archivo de video], *TV Cámara Paraguay*, 4 de noviembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=U6cyvkL2Axk>

70 «Sesión Extraordinaria del 29-10-2021» [Archivo de video], *Consejo de la Magistratura*, 29 de octubre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=90VInCWSmvE>

71 Congreso Nacional, Acta N.º 30 de la Sesión Extraordinaria N.º 228 del 2 de noviembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/sesion/108231/tab/3>

72 «Sesión extraordinaria del 03/noviembre/2021» [Archivo de video], *TV Cámara Paraguay*, [https://www.youtube.com/watch?v=hOj19\\_AmZ8](https://www.youtube.com/watch?v=hOj19_AmZ8)

## RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- dar seguimiento al cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco de la implementación de la Ley N.º 5777/2016 y la acordada que aprueba el «Protocolo de atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar».
- revisar sus políticas en materia de protección de derechos humanos, particularmente a lo interno de las fuerzas públicas.
- cumplir con las recomendaciones del Examen Periódico Universal y el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos formuladas a la Defensoría del Pueblo.

El Poder Judicial debe:

- garantizar la independencia judicial y el derecho a la protección judicial de los magistrados.
- capacitar a jueces y juezas sobre los criterios de aplicación de la prisión preventiva.
- poner a disposición datos públicos, actualizados permanentemente, que permitan el seguimiento de situación de casos en materia de garantías constitucionales.

El defensor del Pueblo debe cumplir sus labores estrictamente sumido a lo establecido en la Constitución Nacional, evitando declaraciones públicas contrarias y en detrimento de las buenas prácticas en materia de derechos humanos.



DERECHOS DE LAS PERSONAS  
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS  
Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

# MIENTRAS DERECHOS FUNDAMENTALES SON DEFENDIDOS, EL ESTADO PREMIA CON REPRESIÓN, CRIMINALIZACIÓN Y PROCESOS SANCIONATORIOS



Es un periodo marcado por la estigmatización y desacreditación del rol de defensores y defensoras de derechos humanos. Más que nunca, se denotan la persecución y el hostigamiento de toda índole, no solo proveniente de sectores particulares, sino también de autoridades que muestran especial interés en dejar en la penumbra el reconocimiento de la defensa de derechos humanos e, incluso, la imposibilidad del ejercicio de la defensa.

**Palabras claves:** *defensores de derechos humanos, criminalización, estigmatización, medios de comunicación, dirigentes sociales.*

**Juan B. Rivarola y Walter Isasi Gómez**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

APORTES DE: **NATALIA RODRÍGUEZ** (RED DE ABOGADAS Y ABOGADOS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY)

En este artículo se desarrolla la situación de las personas defensoras de derechos humanos, enfrentadas a la criminalización y búsqueda de desaliento de sus luchas. Se describirá cómo sucede esto: desde la falta de avances legislativos e, incluso, un retroceso gigantesco, hasta el detalle de casos paradigmáticos, entre los que destacan los ocurridos en el distrito de Ytakyry. Igualmente, se muestra cómo se utiliza el sistema judicial para criminalizar a quienes luchan por lo derechos propios o ajenos. En todo esto, se develará el papel de los medios de prensa que apuestan a estigmatizar la lucha y desprestigiar la imagen de organizaciones de derechos humanos y sus principales figuras. También se mencionan las recomendaciones y observaciones generales a nivel internacional para el Estado paraguayo en este tema, así como se advierte que los contraargumentos fundamentalistas ponen el palo en la rueda de la defensa de los derechos humanos. Finalmente, tras una reflexión sobre todo lo acontecido en este periodo, se proponen unas recomendaciones para revertir la delicada situación de defensores y defensoras de derechos humanos.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### MARCO NORMATIVO QUE NO PROTEGE

Si bien la Cámara de Senadores declaró de interés nacional el reconocimiento a la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos<sup>1</sup>, a la fecha de redacción de este artículo, no se cuenta con legislación específica de protección para defensores y defensoras de derechos humanos. Se señala como reincidente la falta de cumplimiento sobre la implementación efectiva de mecanismos de protección para el rol de defensores, como así también la regulación normativa de las garantías para el ejercicio ante amenazas y hostilidades.

No obstante, en el mes de septiembre de este año, se retomaron conversaciones en el Congreso<sup>2</sup> y se tomó la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos del Senado para instalar mesas de diálogos sobre el estudio y elaboración del anteproyecto de ley «De protección a periodistas y defensores de Derechos Humanos»<sup>3</sup>. Sin dudas, adoptar un mecanismo eficaz de protección, sería el cumplimiento de una deuda atrasada por el Estado paraguayo.

1 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122876>

2 «Anteproyecto legislativo busca proteger a periodistas y defensores de DD. HH.», *Honorable Cámara de Senadores*, 9 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8538-anteproyecto-legislativo-busca-proteger-a-periodistas-y-defensores-de-dd-hh-2021-09-09-13-05-28>

3 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/108113>

## PANDEMIA. PROTESTAS Y PERSECUCIÓN PENAL DE DIRIGENTES ESTUDIANTILES

Indudablemente, la pandemia fue un factor movilizador central, en los primeros días de marzo de 2021.

**ENFERMERAS Y ENFERMEROS POR FALTA DE INSUMOS.** Frente al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y del Ambiente (Ineram), epicentro del tratamiento del coronavirus, enfermeros y enfermeras se manifestaron después de que el propio titular de la institución sanitaria dijera públicamente que no contaban con las condiciones para enfrentar la situación<sup>4</sup>. La forma de manejar la crisis sanitaria derivó en que miles de manifestantes salieran a las calles a pedir la destitución del presidente de la República y del vicepresidente, lo que obligó al Gobierno a hacer cambios en el gabinete, siendo el más destacado el del Ministro de Salud, Julio Mazzoleni.

### MANIFESTANTES FRENTE A LA ANR, EN REPUDIO AL RECHAZO DEL JUICIO POLÍTICO.

El 17 de marzo, y ante el rechazo de la Cámara de Diputados de la acusación para el juicio político del presidente y del vicepresidente<sup>5</sup>, un grupo de manifestantes se congregó frente a local de la Asociación Nacional Republicana (ANR). En viralizados videos, se pudo observar que luego de escaramuzas con un guardia de civil —después se supo que era personal de la Policía Nacional—, este utilizó un arma de fuego para tratar de repeler a quienes se manifestaban. A la vez, se produjo el incendio en parte de la sede partidaria. Como consecuencia, fueron procesadas algunas personas por delitos de producción de riesgos comunes, perturbación a la paz pública, daño a cosas de interés común, daños a cosas construidas o medios técnicos de trabajo. Sus nombres son Vivian Guadalupe Genes, dirigente de la Coordinadora de Estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (CEUNA), miembro del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Asunción, en representación de los estudiantes de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (FADA)<sup>6</sup>, Luis Trinidad Ruiz Díaz, Arnaldo Francisco Martínez Benítez, Pedro Manuel Arco y Enrique Agüero Escobar, todos jóvenes involucrados en diferentes ámbitos de la defensa de derechos humanos, principalmente con organizaciones

4 «Decepcionado: director del Ineram pone su cargo a disposición», *La Nación*, 2 de marzo de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.lanacion.com.py/hoy/2021/03/02/decepcionado-director-del-ineram-pone-su-cargo-a-disposicion/>

5 «El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho. En muchas ocasiones y en diferentes países de la región, se recurre a las protestas para reaccionar ante hechos puntuales de violencia, desalojos, cuestiones laborales u otros eventos que hayan afectado derechos. Las protestas han constituido una vía por la cual se logró tanto la elevación del piso de garantía de derechos fundamentales a nivel nacional, como la incorporación de una amplia cantidad de derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos». Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Protesta y Derechos Humanos 2019*, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

6 «¿Quién es Vivian Genes, la dirigente estudiantil presa en Paraguay por protestar?», LATFEM, 5 de abril de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://latfem.org/quien-es-vivian-genes-la-dirigente-estudiantil-presa-en-paraguay-por-protestar/>

sin techo y estudiantiles. Tres de estos dirigentes estuvieron detenidos primero, y después con prisión preventiva durante dos semanas. Vivian Genes fue la que más tiempo estuvo cumpliendo prisión preventiva en la sede de una de las comisarias. La sindicación de los supuestos responsables fue realizada de manera selectiva por parte del Ministerio Público, e influenciada por exposiciones de prensa de algunos medios de comunicación. Actualmente, continúa el proceso penal de los 5 jóvenes, habiéndose presentado acusación por parte Ministerio Público, y está pendiente de fijación fecha para la realización del Juicio Oral y Público<sup>7</sup>.

**MARÍA ESTHER ROA CORREA.** Es de destacar el caso de la abogada, miembro de una agrupación social denominada Comisión de Escrache Ciudadano<sup>8</sup>, crítica de la administración de justicia en el país. María Esther Roa Correa emprendió algunas acciones en el marco de los cuestionamientos al papel que desempeñó la fiscal general del Estado, Sandra Quiñónez, en varios procesos penales llevados adelante contra altos funcionarios de Gobierno, encausados por corrupción. A consecuencia de una manifestación ciudadana realizada durante la pandemia que puso el país en alerta sanitaria, en junio de 2021, y a pesar de que la concurrencia fue masiva, el Ministerio Público sindicó a María Esther Roa imputándola por la supuesta «aglomeración» que, en ese entonces —según así lo entendía el Poder Ejecutivo—, ponía en peligro la salubridad pública propiciando la supuesta propagación del COVID-19. Cabe recordar que el derecho a la libre manifestación, como derecho constitucional, no necesita de permiso alguno para ser ejercido, y ni siquiera puede ser «contrarrestado» por una disposición de carácter sanitario, que no tiene la virtualidad de enervar una facultad de basamento constitucional<sup>9</sup>. Pero ninguno de estos motivos fue tenido en cuenta por los agentes fiscales que formularon los actos de investigación necesarios para llevar a juicio penal a la activista social. La acusación penal describía los hechos subsumiéndolos a normativas administrativas establecidas por las instancias del Poder Ejecutivo, que en ningún caso guardan relevancia penal. Evidentemente, el Ministerio Público, en este, como en otros casos, tenía el objetivo de desactivar las acciones realizadas por personas que defienden derechos humanos, y que van tomando relevancia pública en su crítica a

7 La agente fiscal interviniente fue María Estefanía González. La Causa identificada como N.º 905/2021 «Arnaldo Francisco Martínez Benítez y otros s/ Perturbación de la Paz Pública, daños a cosas de interés común, daños a obras construidas o medios técnicos de trabajo y otros» ante la Unidad Penal N.º 9 sede 1 del Ministerio Público.

8 La palabra «escrache», en lenguaje coloquial, se aplica a manifestaciones de grupos de activistas, generalmente a domicilios privados, sedes de empresas o lugares de trabajo, a fin de denunciar públicamente a personas o empresas.

9 «La protección de la salud, la seguridad y el orden público no es incompatible con el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Las situaciones de crisis, incluidas las emergencias de salud pública, no deben utilizarse como pretexto para infringir los derechos y para imponer restricciones indebidas a las libertades públicas. En particular, las prohibiciones generales de las reuniones probablemente constituyan una infracción innecesaria y desproporcionada del derecho, incluso en situaciones de emergencia. Declaración conjunta sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y la gobernanza democrática». CIDH et al., *Declaración conjunta sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y la gobernanza democrática*, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/joint-declaration-democratic-governance/declaration-sp.pdf>

las políticas públicas de sectores oficialistas o económicos. Finalmente, la dirigente fue absuelta<sup>10</sup>.

**SELECTIVIDAD PUNITIVA EN PANDEMIA.** Con respecto al segundo caso relatado, esta persecución era dirigida como una advertencia al movimiento ciudadano, impulsado por grupos focales en distintos puntos del país, puesto que —comparativamente— sí existieron otros casos donde el Ministerio Público, bajo la tesitura esgrimida, mínimamente debía actuar «de oficio» en hechos conocidos por la ciudadanía, como el del casamiento de la hija del expresidente de la República Horacio Cartes, dado que salieron a la luz varias crónicas e imágenes fotográficas que mostraban la aglomeración de personas y, aunque hubo una mínima intervención del Ministerio Público, es notoria la selectividad punitiva que ha tenido el Estado a la hora de abordar diferentes situaciones. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dejado plasmado en la Resolución N.º 1/2020 los derechos que deben ser garantizados por los Estados durante la pandemia<sup>11</sup> y sobre las garantías que deben tener los defensores y defensoras de derechos humanos<sup>12</sup>.

## PROTESTAS DESDE LOS MOVIMIENTOS INDÍGENA Y CAMPESINO

En el periodo del informe, las protestas también se dieron desde los movimientos indígena y campesino, particularmente por la medida de aumento de la sanción penal de invasión de inmueble ajeno.

**VIOLentas REPRESIONES.** Por el referido tema, también se realizaron manifestaciones en varias partes del país, muchas de estas reprimidas violentamente por las fuerzas de seguridad. El momento álgido se dio cuando la Cámara de Diputados sancionó finalmente la modificación del artículo 142 del Código Penal<sup>13</sup> el día 29 de septiembre, produciéndose graves enfrentamientos frente a la sede del Congreso Nacional con indígenas que se encontraban acampando en el lugar.

**DERLIS LÓPEZ ORTIZ.** Al día siguiente del enfrentamiento frente al Congreso, la Policía detiene a uno de los dirigentes indígenas más destacados pública-

10 S.D. N.º 359/21 del 2 de septiembre de 2021. Causa N.º 1-1-1-45-2020-519 Caratulada «María Esther Roa de Espínola S/ Ley N.º 716 Que sanciona delitos c/ el medio ambiente».

11 CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

12 Garantizar que defensoras y defensores de derechos humanos puedan realizar su labor de defensa e información en el contexto de la pandemia. Abstenerse de perseguir o detener a las personas defensoras de derechos humanos por la vigilancia que realizan respecto de la actuación del Estado ante la pandemia y frente a las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales, lo que incluye no someterles a procesos civiles o penales por sus opiniones, no detenerlas con base en el uso de figuras penales amplias o ambiguas, ni exponerlas al riesgo de sufrir ataques físicos o virtuales. *Ibidem*.

13 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124186>

mente durante las protestas, Derlis López Ortiz, por otras causas penales previas. Esta detención fue aprovechada para exhibir al dirigente indígena como un delincuente<sup>14</sup>, y en una particular acción de trasladarlo en un helicóptero a los juzgados del interior del país<sup>15</sup>. El traslado se realizó con exagerada presencia de policías especializados, y tanto esto como los recursos utilizados fueron totalmente desproporcionados al supuesto «peligro» que representaba el detenido. La detención de Derlis López fue aprovechada por el Gobierno, como parte de una estrategia de desmovilización de los indígenas.

## CRIMINALIZACIÓN DE LA DIRIGENCIA CAMPESINA

Angelina Silva, Ana María Santander de Jara, Jorgelina Coronel y Rosana Mabel Bareiro Dávalos son cuatro mujeres campesinas procesadas por el solo hecho de formar parte de una comisión vecinal de campesinos sin tierra. Este es un ejemplo claro de cómo la Justicia paraguaya criminaliza a defensoras de derechos humanos<sup>16</sup>.

Estas mujeres solicitan la adjudicación de tierras a los campesinos. Reclaman tierras públicas destinadas a la reforma agraria que denunciaron fueron adjudicadas de manera ilegal a una empresa vinculada a una de las familias más poderosas e influyentes del Paraguay desde la época de Stroessner. Las tierras fueron permutadas por una avioneta, conforme al informe de la Comisión Verdad y Justicia<sup>17</sup>. La empresa no era sujeta de la reforma agraria y, en tal sentido, no podría haber sido beneficiaria de la adjudicación.

En las tierras reclamadas se ha instalado un importante asentamiento campesino, donde residen y trabajan en la agricultura familiar unas 450 familias en espera de la regularización de las tierras a favor de sus legítimos ocupantes. A pesar de que la causa penal está claramente prescripta, tanto por el hecho como por el tiempo máximo de duración del proceso, el Poder Judicial ha negado todos los pedidos de la defensa técnica, asumida por el equipo jurídico de la Codehupy.

El proceso abierto a las dirigentes campesinas puede crear un antecedente negativo en cuanto a derechos tan elementales como organizarse para defender el derecho a la tierra. Es sumamente grave que un derecho constitucional, como es la libertad de asociación, sea el argumento para acusar a las personas de haber cometido un delito. El derecho a la libertad de asociación

14 «Detención de indígena con frondosos antecedentes generó enfrenamientos», La Nación, 1 de octubre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicionimpresa/2021/10/01/detencion-de-indigena-con-frondosos-antecedentes-genero-enfrenamientos/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2021/10/01/detencion-de-indigena-con-frondosos-antecedentes-genero-enfrenamientos/)

15 Audiencias en Ciudad del Este y en Saltos del Guairá.

16 Causa N.º 183/13 «Ministerio Público c/ Arsenio Garay, Angélica Silva, Ana María Santander de Jara, Jorgelina Coronel Sala y Rosana Mabel Bareiro Dávalos s/ supuesto hecho punible de invasión de inmueble ajeno».

17 Comisión Verdad y Justicia, *Informe Final Anive haguã oiko, Tierras Mal Habidas - Tomo IV* (Asunción: CV, 2008).

está consagrado en el artículo 42 de la Constitución de la República del Paraguay. Además, la creación de las comisiones vecinales es un requisito legal del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) para exigir la adjudicación de tierras.

## **SITUACIÓN DE DERECHOS EN ITAKYRY, PATRONES REPETITIVOS QUE REFERENCIAN A VARIOS PUNTOS DEL PAÍS**

La ciudad de Itakyry ha sido escenario de algunos casos de criminalización de la defensa de los derechos humanos. En primer lugar, por brindar asistencia a comunidades indígenas —ante la insuficiencia del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), que no es caso aislado— y por el acompañamiento de las diligencias para la promoción de sus derechos. Por otra parte, se ha llegado incluso a conminar a una jueza por la postura firme en su decisión judicial al fallar a favor de una comunidad indígena.

### **Ka'a Poty**

Ka'a Poty es una comunidad indígena del pueblo ava guaraní, reconocida como tal a través de la Resolución N.º 71/2019 del Indi. De información relevada desde las propias víctimas de los hechos a ser relatados a continuación, sus defensoras y de reuniones con autoridades del Estado, se señala que la comunidad indígena cuenta con título de propiedad sobre 1.364 hectáreas, correspondientes a la Finca N.º 1628, Padrón N.º 1933 del distrito de Itakyry (departamento de Alto Paraná), adquirida por el Indi en el año 1996 e inscrita en los Registros Públicos a nombre del Indi en 2008. Por otra parte, una persona particular, a la sazón exfiscal de marcas de Ciudad del Este, suspendida en el cargo por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) por presunta corrupción, alude tener la titulación de siete hectáreas que le fueran otorgadas por otro ente del Estado, el Indert. Esta persona promovió contra la comunidad indígena un interdicto de recobrar la posesión, con fallo en contra en primera instancia<sup>18</sup>. Sin embargo, en segunda instancia se revocó esta sentencia y se ordenó la restitución de inmueble<sup>19</sup>.

Finalmente, en fecha 15 de junio de 2021, la comunidad indígena Ka'a Poty fue desalojada. Luego del violento desalojo, las familias fueron trasladadas a la capital. Cabe señalar que todo el procedimiento de desalojo se realizó sin la presencia de representantes del Indi y sin ninguna representación del Estado que verifique y precautele los derechos fundamentales de la comu-

18 La jueza Civil y Comercial de Itakyry y San Alberto, Eresmilda Román, emitió la S.D. Nro. 78 de fecha 22 de noviembre de 2019, rechazando el interdicto de recobrar la posesión.

19 Acuerdo y Sentencia N.º 94, de fecha 5 de noviembre de 2020, resuelta por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Segunda Sala, de la Circunscripción Judicial del Alto Paraná. Voto dividido.

nidad, mucho menos los bienes y enseres que debería resguardar la Policía Nacional.

### **Destacable rol de mujeres defensoras de derechos humanos**

En caso de la comunidad mencionada arriba, se tiene como relevante la actuación en rol de defensoras de derechos humanos a mujeres.

- **Marta Isabel Díaz de Goncalves.** La lideresa de la comunidad lideresa de Ka'a Poty 1, la Sra. Marta, insistentemente requería —en medio del desalojo— la seguridad de la comunidad a la Policía.
- **Milena Pereira Fukuoka, María Lezcano, Nilda Sosa y Rosa Bogarín.** También en el transcurso de las circunstancias referidas, y por la ausencia negligente del Estado, fue de especial importancia y necesaria la asistencia jurídica de la Abog. Pereira, de la Plataforma Social de Derechos Humanos, Memoria y Democracia, quien acompañó una conferencia de prensa realizada frente al Poder Judicial en sede de Asunción, y luego en la presentación del *amicus curiae*<sup>20</sup> en el marco del proceso judicial de medida cautelar promovida por el Indi, con argumentaciones que hacen a la materia de derechos humanos y derechos de las comunidades indígenas. Finalmente, por auto interlocutorio N.º 258, de fecha 30 de julio de 2021, la jueza del fuero civil, cuarto turno, de la Capital, resolvió «[...] Admitir la medida cautelar de urgencia en forma provisional [...] de una porción de 540 ha [...], en la finca N.º 1.628 del Distrito de Itakyry, Dpto. Alto Paraná, [...] a favor de la comunidad indígena Ka'a Poty [...]». Para el retorno a sus tierras, la comunidad fue acompañada por la abogada. También acompañaron la socióloga Mary Lezcano, Nilda Sosa y Rosa Bogarín, quienes han apoyado las reivindicaciones comunitarias desde el procedimiento de desalojo, poniendo a conocimiento de las autoridades las diferentes irregularidades que traen el proceso de desalojo forzoso.
- **Lea Schwartzman.** Funcionaria del Congreso, Lea Schwartzman fue atacada por su rol de defensora. La misma relevó información en terreno y puso al tanto de la situación a las autoridades pertinentes, realizando gestiones de articulación e informando de la situación, en audiencias públicas organizadas por la propia Cámara del Congreso donde realiza sus funciones<sup>21</sup>.

20 Institución jurídica que permite a personas físicas o jurídicas, que no son parte de un proceso, ni terceros interesados, intervenir voluntariamente para aportar al tribunal información objetiva.

21 «Comisión del Senado analizó lo ocurrido en la comunidad Ka'a Poty», *Honorable Cámara de Senadores*, 22 de junio de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8022-comision-del-senado-analiza-lo-ocurrido-en-la-comunidad-ka-a-poty-2021-06-22-12-55-11>; «INDI inició mensura en la comunidad indígena Ka'a Poty», *Honorable Cámara de Senadores*, 28 de septiembre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/6764-indi-inicio-mensura-en-la-comunidad-indigena-ka-a-poty>



Contra estas defensoras de derechos humanos, desde el Congreso, en intervención de la senadora Georgia Arrúa<sup>22</sup>, se expusieron videos y se realizaron afirmaciones que escapan a la verdad. Este método se hizo recurrente por parlamentarios y parlamentarias que, cercanos a sectores de poder económico y en constante conflicto relacionados a tierras en situación irregular, como las tierras malhabidas, utilizan como mecanismo para desalentar y desmotivar la defensa de derechos humanos. Otro método utilizado, que también se dio en este caso, es el de las denuncias sin méritos suficientes, para desmotivar y atemorizar a quienes defienden los derechos.

En el caso de Ka'a Poty, terminaron denunciadas<sup>23</sup> Lea Schwartzman, Rosa María Bogarín, Milena Pereira Fukuoka, María Lezcano y otras, sin que existieran méritos ni diligencias. Tampoco se desestimó la causa, quedando en la incertidumbre de las consecuencias penales que podrían suceder. La misma circunstancia sucedió con relación a la lideresa Marta Díaz<sup>24</sup>.

## CASO JUEZA CIVIL DE PRIMERA INSTANCIA DE ITAKYRY

La jueza Eresmilda Román está en la magistratura desde el 2012. Actualmente, se desempeña en el cargo como jueza multifueros en lo Civil, Comercial y Laboral de la ciudad de Itakyry, departamento de Alto Paraná.

En el año 2015 entendió en el juicio «Comunidad indígena Ava Guaraní (Paso Cadena<sup>25</sup>) s/ Amparo Constitucional. Expte. N° 67, folio 41 Año 2015», donde resolvió<sup>26</sup> otorgar la medida cautelar a favor la comunidad indígena Paso Cadena y la nulidad de un contrato de aparcería<sup>27</sup>, considerando normas civiles y la propia Constitución que deja a las tierras indígenas fuera del comercio<sup>28</sup>. A su vez, amonestó a los sojeros y abogados intervinientes<sup>29</sup>.

22 Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores - 16-09-2021» [Archivo de video, 1:57:00 en adelante], *Senado Tv py*, 16 de septiembre de 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=JD\\_5Q5yoqmg](https://www.youtube.com/watch?v=JD_5Q5yoqmg)

23 Causa N.º 2156/2021 «Investigación fiscal s/ Supuesto hecho punible de usurpación de funciones públicas», reasignada a la unidad penal N.º 1 de Minga Porá.

24 Causa N.º 378/2021 «Investigación fiscal s/ supuesto hecho punible de invasión.

25 La comunidad indígena Paso Cadena está constituida por 150 familias y con reconocimiento del Indi por Resolución N.º 062/015.

26 S. D. N.º 32, año 2015, Juzgado de primera instancia en lo Civil, Comercial y Laboral, Distrito de Itakyry.

27 Ley N.º 1183, Código Civil. «Artículo 359.- [...] Cuando el acto es nulo, su nulidad debe ser declarada de oficio por el juez [...].»

28 **Ley N.º 904/1981**, «Artículo 17º.- La adjudicación de tierras fiscales a las comunidades indígenas en forma gratuita e indivisa. La fracción no podrá ser embargada, enajenada, arrendada a terceros, ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte. **Constitución Nacional**, «Artículo 64.- «[...] El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo[...]».

29 «Jueza de Itakyry favoreció a comunidad indígena y amonestó a sojero y sus abogados», *Base Investigaciones Sociales*, 10 de junio de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.baseis.org.py/jueza-de-itakyry-favorecio-a-comunidad-indigena-y-amonesto-a-sojero-y-sus-abogados/>

Por otra parte, además de que su fallo está estrictamente fundado en el derecho positivo, es una decisión que contempla la interpretación del principio *pro homine* en el caso referido, ya que, como es sabido, las comunidades indígenas se encuentran en un sector de extrema vulnerabilidad y, por lo tanto, cualquier funcionario judicial debe prestar especial atención a los casos que le son planteados por ellas.

Este caso pone en evidencia una práctica irregular como es la figura de «aparcería»<sup>30</sup>, puesto que se constituyen en alquiler de tierras indígenas para fines de agronegocio, en la que el mayor rédito lo sacan finalmente los empresarios del agro.

Muy posteriormente, quizás motivados por la resolución que les resultara desfavorable, la parte perdedora del amparo denunció a la jueza Eresmilda Román Paiva ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM)<sup>31</sup>. La denuncia alega la supuesta irregularidad de la declaración judicial de nulidad del contrato de aparcería. Resulta preocupante que la denuncia haya sido admitida, situación que compromete de entrada la responsabilidad del Estado por el enjuiciamiento de una magistrada por causa del contenido de la argumentación de un fallo judicial.

La defensa de los derechos humanos y la falta de independencia judicial vienen siendo constantes en el país. Ya organismos internacionales se hicieron eco al respecto, como en el último Examen Periódico Universal (EPU)<sup>32</sup>, manifestaron las preocupaciones y emitieron recomendaciones sobre la necesidad de combatir la corrupción y reforzar la independencia judicial.

## PROFESIONALES DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Leticia Almada Paoli, es una abogada defensora de una comunidad campesina, con un litigio por la titulación de una de una propiedad que ocupan hace 40 años, unas 18.524 hectáreas que fuera donación de la República italiana a la República del Paraguay, con el objetivo de transferir a los campesinos y campesinas.

En el 2019, Almada Paoli fue denunciada por una magistrada ante la superintendencia General de Justicia<sup>33</sup> y sumariada por supuesta falta grave, bajo

30 Ante la prohibición expresa de la Constitución y de la Ley N.º 904/1981, del alquiler las tierras de propiedad comunitaria indígena, utilizan la figura de aparcería con el fin de simular transacciones ilegales.

31 Expte. 181 Año 2020, [http://expedientes.jem.gov.py:5050/buscadorExpedientes/faces/index.xhtml?\\_afjsessionid=1c9837348ac4e01ffa8007843e9a](http://expedientes.jem.gov.py:5050/buscadorExpedientes/faces/index.xhtml?_afjsessionid=1c9837348ac4e01ffa8007843e9a)

32 Varias recomendaciones fueron efectuadas al Paraguay en relación a la obligación de combatir la impunidad y la corrupción fortaleciendo la independencia judicial, entre ellas Estados Unidos de América, Singapur y la República de Corea. Ver más información sobre el EPU en el artículo sobre sistema internacional de protección en este informe.

33 Órgano administrativo del Poder Judicial encargado de dictaminar sobre hechos que pudieran ser pasibles de sumarios administrativos, contra Magistrados, funcionarios, y auxiliares de justicia como lo son los abogados matriculados por la Corte Suprema de Justicia, para recomendar al Consejo de Superintendencia.

el riesgo de que se le case la matrícula. La denuncia fue a raíz de un reclamo legítimo que realizó la abogada<sup>34</sup>, ya que una acción de amparo que fuera otorgada a favor de la comunidad campesina, con sentencia definitiva firme, no se encontraba en el juzgado pertinente, sino en el despacho de otra magistrada del Tribunal de Apelaciones, que no tenía competencia en el caso. La magistrada en cuestión había sido denunciada por los campesinos representados por la abogada Almada Paoli ante el JEM por presuntas irregularidades en el marco del conflicto por la titulación de las tierras.

En el caso del sumario contra la abogada, la Codehupy ha presentado un *amicus curiae* ante el Consejo de la Superintendencia de los Tribunales<sup>35</sup>, a fin de señalar a los encargados de resolver el sumario administrativo los derechos fundamentales que deben ser considerados al momento de dictar resolución definitiva, teniendo en cuenta el carácter de defensora de derechos humanos<sup>36</sup>.

## GRUPOS ANTIDERECHOS TRAS CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y ESTIGMATIZACIÓN

### Cuando las autoridades reconocen derechos, llegan contraargumentos fundamentalistas

En audiencia pública para la postulación a la Corte Suprema de Justicia, la actual defensora general del Ministerio de Defensa Pública (MDP), que se postulaba para el cargo, ante la pregunta sobre el reconocimiento de la situación de niñez y adolescentes trans<sup>37</sup>, respondió de manera convincente que sí reconoce la existencia y que son personas que acuden y solicitan servicios del Ministerio de Defensa Pública. Así también, informó sobre la adopción por parte del MDP de un protocolo de atención para personas LGBTI, por ser una población en condiciones de vulnerabilidad en cuanto al acceso de la justicia, refiriendo el cumplimiento de la Constitución y de tratados internacionales en derechos humanos. Sin embargo, esta posición y el reconocimiento de derechos humanos no fueron bien vistos por grupos «provida» y sectores religiosos, exponiendo contraargumentos fundamentalistas, más allá de la realidad y situación social y jurídica de las personas. Esta reacción negativa de parte de la Pastoral de la Vida Arquidiocesana refleja cómo algunos secto-

34 La magistrada que realizó la denuncia se sintió aludida ante el cuestionamiento de hechos de corrupción.

35 Ley N.º 609 «Que organiza la Corte Suprema de Justicia» Artículo 4: «La Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Consejo de Superintendencia, ejerce el poder disciplinario y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial así como sobre las oficinas dependientes del mismo y demás reparticiones que establezca la ley».

36 *Amicus curie* presentado en fecha 30 de julio de 2021 ante la Mesa de Entrada de la Corte Suprema de Justicia.

37 «21-10-2021, Audiencias Públicas del Consejo de la Magistratura» [Archivo de video], *Consejo de la Magistratura del Paraguay*, 21 de octubre de 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=hnAPQlrbT\\_E&t=100135](https://www.youtube.com/watch?v=hnAPQlrbT_E&t=100135)

res intentan desalentar incluso a las autoridades que cumplen sus funciones en la defensa de derechos humanos<sup>38</sup>.

### **Estigmatización de organizaciones y personas derechos humanos, defensores y defensoras de derechos humanos**

Grupos conservadores y antiderechos, vinculados a los llamados «profamilia» y sectores mediáticos han mantenido una campaña de desinformación destinada a la población en general, dirigidas con especial virulencia contra grupos como el movimiento feminista, organizaciones del colectivo LGTBI, entre otros.

**INTERPELACIÓN A LA MINISTRA DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.** El 15 de diciembre de 2020, en una sesión de la Cámara de Diputados, fue interpelada la ministra de la Niñez y Adolescencia, Teresa Martínez, por el Plan de la Niñez y Adolescencia 2020-2024<sup>39</sup>. En el marco de dicho debate parlamentario, se hizo mención en términos difamatorios a la Guía de Educación Integral de la Sexualidad para docentes de Educación Permanente, material elaborado por la organización Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py)<sup>40</sup> que se encuentra disponible en la página *web* del Serpaj-Py.

**DENUNCIA CONTRA SERPAJ-PY.** El 16 de diciembre de 2020, se presentó una denuncia que sindicaba a los directivos del Servicio Paz y Justicia como promotores de delitos de «abuso sexual en niños e incesto». En la denuncia se toman extractos literales la guía citada más arriba y, tergiversando su contenido, indica que se configura una incitación a cometer hechos punibles<sup>41</sup>. El Ministerio Público no ha imputado y se han realizado algunas diligencias investigativas, todas ellas ofrecidas por el Serpaj-Py con el fin de esclarecer los hechos denunciados. Sin embargo, aún ante la notoria improcedencia, no se ha dado trámite a las solicitudes de desestimación.

38 «Arquidiócesanos arremeten contra Lorena Segovia tras hablar de niños trans», Hoy, 27 de octubre de 2021, acceso el 28 de octubre de 2021, <https://www.hoy.com.py/nacionales/arquidiocesanos-arremeten-contra-lorena-segovia-tras-hablar-de-ninos-trans>

39 Ver más información al respecto en el artículo sobre Derechos de niños, niñas y adolescentes en este informe.

40 La elaboración y publicación de la *Guía para Docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad*, dirigida a docentes del nivel de la Educación Permanente por parte del equipo de Educación en Derechos Humanos y Cultura de Paz del Servicio Paz y Justicia, Paraguay (Serpaj-Py), se enmarca en el proceso de cooperación interinstitucional entre el Serpaj, Py y el Ministerio de Educación y Ciencias. Esta cooperación tuvo como propósito fundamental acompañar el proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

41 Causa: «N.º 1305/20 – Américo Vidal Acevedo Leguizamón y otros s/ Incitación a cometer hecho punible». Fiscal Christian J. Ortíz, Agente Fiscal de la Unidad N.º 5 – Fiscalía Barrial N.º 3.

## CONCLUSIONES

No ha habido avances sustanciales en la situación de las personas defensores y defensoras de derechos humanos, la utilización del sistema de justicia para la criminalización de estas ha ido en aumento, tampoco han mermado las campañas de hostigamiento y estigmatización. El Estado paraguayo sigue estando en deuda en garantizar las condiciones óptimas para que las personas puedan exigir derechos para sí y para otras personas.

Existe una necesidad urgente de reconocer a defensores y defensoras de derechos humanos su rol esencial en la sociedad democrática. Hay signos de retroceso en la sociedad paraguaya en cuanto a derechos conquistados desde el fin de la dictadura en el año 1989, los discursos de intolerancia han ido en aumento y, a veces, provienen de los propios actores públicos, funcionarios y funcionarias que ocupan cargos de importancia. La concentración de los medios de comunicación también ha sido un elemento negativo, al no haber suficiente pluralidad en la forma de abordar ciertos temas que, de por sí, pueden ser conflictivos.

Por otra parte, sectores conservadores y antiderechos de la sociedad, representados por grupos sociales y religiosos, han aumentado considerablemente su influencia en las políticas de Estado, y en las campañas de desinformación y estigmatización de las personas defensoras y defensores de derechos humanos.

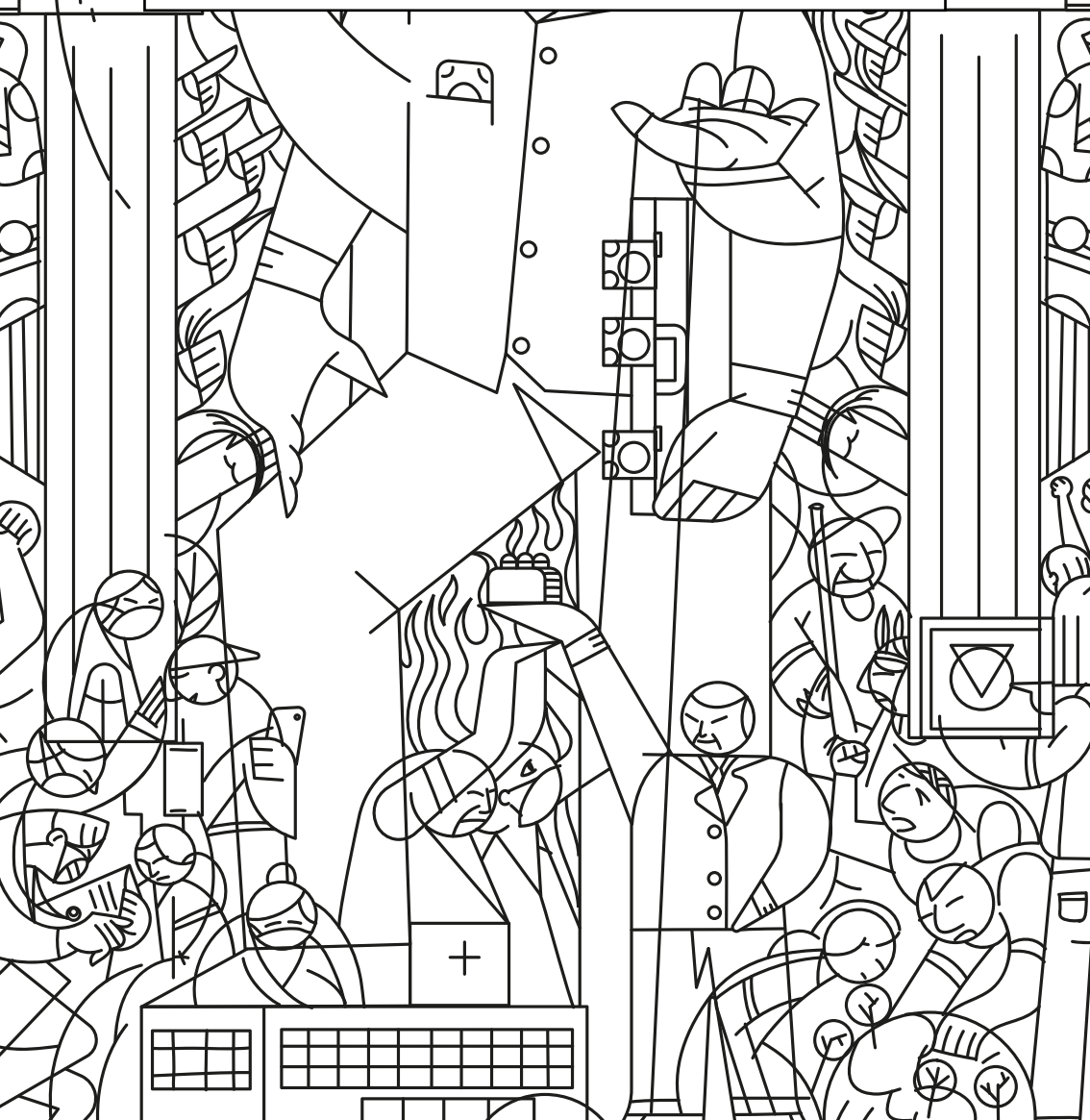
El hostigamiento, las campañas de desaliento y hasta la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos tienen dimensiones que alcanzan también a autoridades públicas y privadas, así como a algunos magistrados judiciales. Esto desemboca no solamente en la inobservancia de derechos humanos en cuanto a la defensa, sino también a situaciones como la falta de independencia judicial. Sin lugar a duda, el Estado paraguayo debe erradicar estas prácticas para el cumplimiento de los derechos en todo su universo.

## RECOMENDACIONES

- Reconocer el rol de las personas defensoras de derechos humanos e, institucionalmente, aplicar directrices que no solamente las reconozcan, sino que las promuevan.
- Estudiar y arbitrar los mecanismos necesarios para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos, concretando la normativa y su urgente ejecución e implementación.

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de reconocimiento y protección a personas defensoras de derechos humanos, hechas en el último Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas.
- Eliminar prácticas de criminalización y uso indebido del sistema penal que desalienten el rol de defensores y defensoras.
- Erradicar la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos desde el propio Estado, al mismo tiempo de que se promuevan prácticas de reconocimiento desde sectores privados y de prensa, para asegurar el libre ejercicio de la defensa de derechos humanos.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

# TEMA DEL AÑO







TEMA DEL AÑO

# IGUALDAD DE ARMAS



En el contexto de una pandemia —que sigue sin visos ciertos de culminar en el corto plazo—, el sistema político institucional del país continúa dando muestras de una progresiva degradación. Además de evidenciar su incapacidad estructural para garantizar derechos a vastos sectores de la población, frente a sus reclamos y demandas, desarrolla una política de gradual clausura del espacio de participación política. Esta situación, que compromete ya no solamente determinados derechos, sino al régimen democrático mismo, constituye un sensible retroceso cuyo signo principal es el uso de la *ley del más fuerte*, y la ruptura del principio de igualdad de oportunidades, en detrimento del Estado de derecho.

**Palabras claves:** *exclusión social, democracia, tierra, tierras malhabidas, participación.*

**Óscar Ayala Amarilla**

SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## LA LUCHA POR LA TIERRA, UNA DISPUTA QUE CONFIGURA LAS RELACIONES DE PODER EN EL PARAGUAY

Aunque no es el único ámbito con relación a una cuestión que sigue siendo central en el Paraguay, la tenencia de la tierra es donde más patentemente se ha manifestado la política de exclusión y retroceso democrático. Los principales afectados —indígenas y campesinos— gritan por fuera del sistema político institucional las violaciones que sufren, así como sus reclamos insatisfechos, al no tener una representación suficiente y genuina en la esfera parlamentaria, cuyos protagonistas son casi todos tributarios de intereses contrapuestos.

Así, se ha sentido en el país una veda cada vez más activa sobre los derechos políticos de los sectores sociales, manifestada a través de la judicialización de sus dirigentes, del desalojo forzoso de sus comunidades y asentamientos, así como de la estigmatización de sus demandas, invariablemente caracterizadas en los medios de comunicación —y por voceros gubernamentales que se hacen eco de los gremios empresariales— como una amenaza a la estabilidad de toda la República.

Nada nuevo, ciertamente, pero —en la coyuntura actual— la defensa del cuestionado modelo económico vigente desde hace décadas se ha exacerbado y ha adquirido ribetes de irracionalidad pocas veces vistos en el ámbito del Congreso, por ejemplo, donde sin un mínimo recato democrático, hemos visto el crudo reflejo del actuar político de una clase dirigente, cuyo rasgo esencial es la oposición *per se* a los derechos humanos o, en el mejor de los casos, la supeditación de los mismos a la consecución de sus objetivos económicos.

Este sector político, sin necesidad de mayores argumentos, ha avanzado aceleradamente en la sanción y promulgación de leyes, elaboración de proyectos y medidas atentatorias de los derechos campesinos e indígenas. Una muestra de lo afirmado es la modificación del artículo 142 del Código Penal<sup>1</sup>, dada en el marco de un proceso legislativo que excluyó toda posibilidad de expresión de los sectores interesados en terciar durante este debate, mediante la anulación de todo mecanismo de consulta previa o audiencias públicas, que fueron completamente ignorados en la ocasión, circunstancia que suma a las evidencias de una quiebra permanente de principios básicos en los cuales se cimienta un régimen democrático<sup>2</sup>.

Con este marco, la adopción de gravosas decisiones, como la aludida reforma penal, hace *tabula rasa* las obligaciones asumidas por el Paraguay en razón

1 Ley N.º 6830/2021, *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/ expediente/124186>

2 Véase más información acerca del particular en los artículos sobre reforma agraria y derechos campesinos, así como el de desalojos forzosos.

de la Constitución de la República y de su adhesión a los instrumentos que rigen el derecho internacional de los derechos humanos, pues aquellas esencialmente son concebidas para reforzar el poder punitivo del Estado como respuesta a la exigibilidad de derechos económicos y sociales articulada por quienes viven en condiciones de exclusión y privación de derechos, como resultado de un modelo económico que no los contempla y que, a pesar de ello, es defendido y promovido por el Estado como paradigma de desarrollo.

En efecto, el aumento de penas para los casos de invasión de inmueble ajeno, lejos de ser una medida encuadrada en una reforma penal sistemática y racional, es el resultado indisimulado de las aspiraciones represivas de sus promotores, entre ellos, los senadores Enrique Riera y Fidel Zavala, quienes —a juzgar por su retórica parlamentaria<sup>3</sup>— conciben al Estado como una mera herramienta destinada a la protección de sus intereses particulares y corporativos, sin comprender que el mismo es una entidad política destinada al cumplimiento de obligaciones de carácter permanente, relacionadas a la garantía y satisfacción de los derechos de todas las personas, y no solamente los de un sector, que —por demás— es históricamente privilegiado.

Este panorama revelador nos demuestra dos cosas: que el Estado ha sido capturado por un sector minoritario que opera en base a sus intereses y no al derecho; y lo segundo, que la democracia, más allá de la vigencia de sus elementos formales y ritos electorales, ha dejado de ser un diálogo entre iguales.

## **LA PROPIEDAD PRIVADA COMO RETÓRICA Y PRAXIS DE UNA EXCLUSIÓN INVETERADA**

El discurso de defensa de la propiedad privada —que ha retumbado como un sonsonete, especialmente en el Congreso— es la expresión retórica de una política que no tiene nada de nuevo, es de siempre y ha logrado afirmarse en el Paraguay, colocando este derecho en la cúspide de la protección estatal, dejando muy por detrás todos los demás derechos. Esta circunstancia constituye, en términos democráticos, otra quiebra más del Estado de derecho, pues todo lleva a concluir que, en la realidad, se ha logrado trastocar el principio por el cual todos los derechos humanos son iguales entre sí, al no existir una jerarquía definida entre ellos.

La irracionalidad del actuar político se refleja en el hecho de que la Cámara de Diputados se haya declarado como «defensora de la propiedad privada»<sup>4</sup>,

3 «Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores - 23-09-2021» [Archivo de video], *Senado TV Py*, 23 de septiembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=5xoGfb7T7-o>

4 Declaración N.º 793 «Que se erige como defensora del derecho a la propiedad privada, y ratifica que la misma es inviolable, así como lo establece la Constitución Nacional», *SILPy - Sistema de Información Legislativa*, 2 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124244>

en base a unos fundamentos que no se compadecen en nada con la hipoteca social que existe sobre toda propiedad inmobiliaria, cuando respecto a ella median causas de interés social o público, tal como lo señala la propia Constitución.

Por otra parte, este discurso de defensa de la propiedad privada es expuesto excluyendo otros derechos de propiedad, como el derecho a la propiedad colectiva propia de los pueblos indígenas sobre las tierras de ocupación y dominio ancestral de estos<sup>5</sup>. Aquí, vale la pena recordar que el Estado fue sucesivamente condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los años 2005, 2006 y 2010 por violar los derechos a la propiedad comunitaria de tres comunidades indígenas privadas arbitrariamente de sus tierras, sobre las cuales el Estado había otorgado títulos a terceros, a quienes decidió proteger ignorando los derechos indígenas y, que por tal circunstancia, estas comunidades fueron sometidas a condiciones de marginación que pusieron en riesgo su propia existencia.

A propósito de estos fallos, y a la luz de la práctica continuada de desalojos forzosos<sup>6</sup> que enfrentaron a lo largo del 2021 numerosas comunidades indígenas, la declaración pronunciada por el V Seminario Internacional de personas defensoras de derechos humanos<sup>7</sup> recordó, justamente lo que la clase política dominante pretende eludir: que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ocasión de condenar al Paraguay por la violación de derechos territoriales indígenas, señaló claramente que el hecho de que las tierras estén en manos de particulares no es argumento suficiente como para denegar el derecho de restitución territorial, por lo que el Estado debe valorar los derechos de todas las partes interesadas y dar lugar, en consulta y consenso, a la resolución del conflicto suscitado.

Por otra parte, la sentencia condenatoria del 2010<sup>8</sup> encontró responsable al Paraguay de no haber adoptado medidas suficientes y efectivas para no discriminar a los indígenas, puesto que siempre que entraban en conflicto los derechos indígenas con los de particulares, se priorizaba, sin discusión suficiente ni garantías de protección, a los derechos particulares.

Es decir, tal como se aborda en otros artículos de este mismo informe, el Estado está reiterando conductas por las cuales fue condenado en más de una ocasión.

5 Véanse los artículos sobre derechos de los pueblos indígenas y de indígenas en aislamiento, en este informe.

6 Véanse los artículos sobre derechos de los pueblos indígenas y sobre desalojos forzosos en este informe.

7 «Pronunciamiento: ¡Justicia y tierra para la comunidad indígena Huguá Po'it!», *Codehupy*, 18 de noviembre de 2021, <https://codehupy.org.py/pronunciamiento-justicia-y-tierra-para-la-comunidad-indigena-hugua-poi/>

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Xámok Kásek vs. Paraguay (fondo, reparaciones y costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C.N.º 214.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMPUNIDAD CON RELACIÓN A LAS TIERRAS MALHABIDAS

En uno de los pronunciamientos de la Codehupy, sobre una de las aristas que hacen a la tenencia de las tierras en el Paraguay, se denunció «la construcción de la impunidad sobre las tierras malhabidas mediante la perversión de las leyes y la criminalización de las luchas sociales». Se advirtió que estos son «fenómenos que históricamente han degradado y vaciado de contenido la democracia», y que «son el resultado más trágico de la desigualdad y del ejercicio abusivo del poder para favorecer los privilegios de un sector económico políticamente sobre-representado, que actúa desconociendo la vigencia plena de los derechos humanos»<sup>9</sup>.

En efecto, como no se había dado desde el 2008, cuando se dio a conocer el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, este año —también en el contexto ya descrito de defensa de la propiedad privada—, el senador Fidel Zavala pretendió descalificar este reporte oficial<sup>10</sup> que da cuenta, entre otras cosas, de cómo durante la dictadura de Stroessner numerosas familias, entre ellas —según replicaron medios de comunicación basados en el informe final—, la del parlamentario citado<sup>11</sup>, fueron beneficiadas con tierras fiscales sin ser necesariamente sujetas de la reforma agraria.

Pero esto tampoco fue una simple retórica vociferada al paso, por el contrario, fue y sigue siendo la expresión contenida en un intento —ya ensayado en el 2019— de reformar el Estatuto Agrario para legalizar, precisamente, posesiones irregulares de tierras, que en buena ley sus poseedores no podrían tenerlas y tendrían que restituir al Estado por ser, en su origen, justamente, tierras que deberían servir para la reforma agraria y que fueron mal adjudicadas<sup>12</sup>.

En este contexto, la hostilidad no estuvo ausente, ya que las voces disidentes que cuestionan todo este estado de cosas inconstitucional y contrario a los derechos humanos son víctimas de un sofisticado mecanismo de hostigamiento y señalamiento público, que se vale de campañas de desprestigio y de manipulación de información, campañas que son articuladas tanto en medios masivos de comunicación como en redes sociales, donde la consigna

9 «Una propuesta insensata que profundiza el conflicto social», *Codehupy*, 8 de septiembre de 2021, <https://codehupy.org.py/una-propuesta-insensata-que-profundiza-el-conflicto-social/>

10 «Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores - 22-10-2020» [Archivo de video], *Senado TV Py*, 22 de octubre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=rylmRTazkol>

11 «Hermano de senador Zavala vendió tierras malhabidas al Indert», *El Surti.com*, 18 de octubre de 2020, <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2020/10/16/hermano-de-senador-zavala-vendio-tierras-malhabidas-al-indert/> Para la fuente, véase: Comisión de Verdad y Justicia, Informe Final Anive haguã oiko. Tierras Malhabidas Tomo IV (Asunción: CV), 2008).

12 «Plantean modificar el Estatuto Agrario para favorecer a usurpadores de tierras públicas», *Base Investigaciones Sociales*, 8 de agosto de 2009, <https://www.baseis.org.py/plantean-modificar-el-estatuto-agrario-para-favorecer-a-usurpadores-de-tierras-publicas/>

parecer ser: todo aquello que no se puede rebatir racionalmente, se debe estigmatizar como una amenaza, como algo que es peligroso para todo el país.

A propósito, el latifundio en el Paraguay no solamente es inmobiliario, sino también, en un sentido, es mediático, por lo que esta tarea, propia de unas pocas corporaciones empresariales que controlan casi la totalidad del espectro comunicacional y están vinculadas con los «dueños de las tierras», llega a ser una de las mejores herramientas de control social para la defensa de intereses económicos y la incidencia en la agenda pública.

## **PERSISTENTE QUIEBRE DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

Como se ha expuesto, este año ha sido particularmente revelador de una política de intensificación del modelo económico agroganadero, que sigue su expansión sobre tierras indígenas y campesinas, mediante la práctica de desalojos forzosos, la judicialización de la dirigencia campesina e indígena —siempre en pie de resistencia—, así como la estigmatización de toda disidencia política y social manifestada respecto al modelo económico, alcanzando a las organizaciones de derechos humanos, blanco constante de ataques desde diferentes esferas del poder.

Esta situación, generada en el marco de un agravado proceso político que ha vaciado severamente al régimen democrático, tiene una expresión concreta en la ruptura permanente del principio de igualdad de oportunidades y participación de la vida pública, a partir de la clausura de espacios democráticos y la abierta persecución de amplias capas de la sociedad que no resignan sus derechos y son —por ello— víctimas de procesos judiciales o señalamientos mediáticos que pretenden desacreditar sus luchas a ojos de la sociedad.

Este escenario alude al principio de igualdad de armas —garantía del debido proceso que manda que «cada parte debe tener una oportunidad razonable para presentar su caso en condiciones que no la pongan en desventaja con respecto a su oponente»<sup>13</sup>— como un mandato de justicia y como medio para obtener decisiones de calidad en los procesos. En toda deliberación democrática debe existir igualdad de oportunidades para que todas las partes afectadas tengan la posibilidad de exponer sus puntos de vista, como instancia fundamental para legitimar la definición de las prioridades públicas.

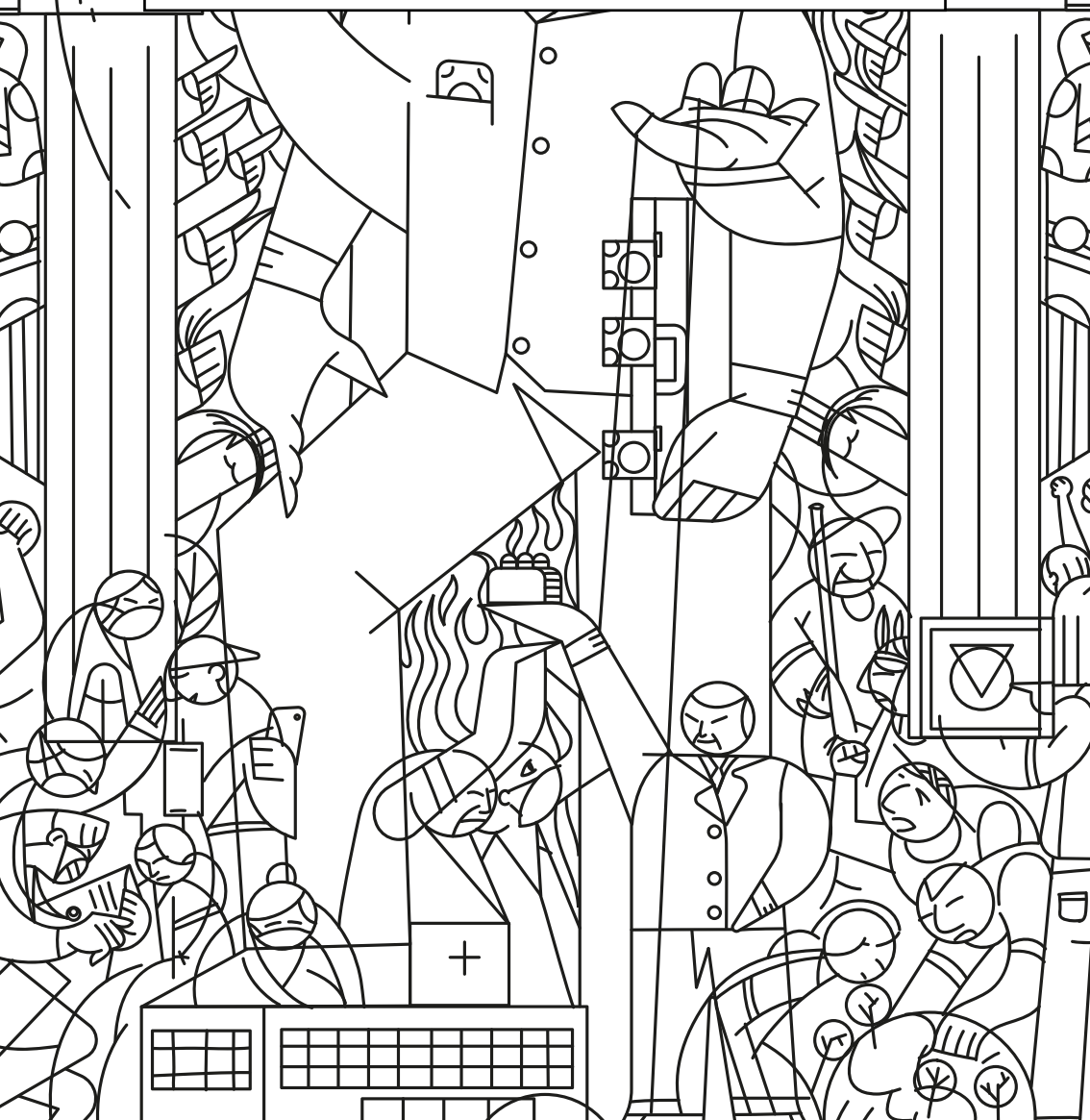
13 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Bulut v. Austria*, N.º 17358/90, 22 de febrero de 1996, párr. 47.

Esta es una etapa histórica, cruzada por una pandemia que ha sumado un duelo social con más de 16.000 muertos. Los derechos humanos en el Paraguay —sin que el país sea una excepción en el contexto internacional— enfrentan el desafío de mantener su sentido y vigencia en condiciones muy adversas, dadas por un sistema económico cuyo aparato institucional y paradigma ideológico no permite la realización plena de los mismos, sino —por el contrario— tiende a conculcarlos repetidamente. Así, va dejando un tendal de víctimas cuya protección efectiva difícilmente podrá encontrarse, al menos en el corto plazo, en un Estado debilitado deliberadamente por la voracidad del modelo económico engendrado en su seno, que hoy lo condiciona en su organización y actuación, al punto de impedirle el cumplimiento de sus obligaciones dejadas al albur de los intereses económicos preponderantes por encima de toda consideración.





# ANEXOS





# PRONUNCIAMIENTOS INSTITUCIONALES DIVULGADOS POR LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME

## ANEXO 1

### **COVID-19 - URGE SUPERAR LAS EXCUSAS DE UN ESTADO APLAZADO EN GARANTIZAR LA ATENCIÓN SANITARIA DE SU POBLACIÓN**

3 de marzo de 2021

A casi un año de iniciarse la pandemia, la insuficiente respuesta dada por el Poder Ejecutivo para mitigar el contagio masivo de la población por el coronavirus, conlleva el dramático rostro de la angustia que cala cada vez más hondo en la población afectada por la pandemia. No hay campañas comunicacionales efectivas sobre la prevención, no hay medicamentos, no hay insumos, no hay vacunas ni promoción suficiente sobre la importancia de vacunarse. Esto es lo que se escucha y constata en todas partes mientras la preocupación se transforma en una verdadera desesperación en el seno de la población.

En este sentido, resulta inentendible que el mayor endeudamiento público de la historia reciente de nuestro país no haya redundado en la posibilidad de contar con los medicamentos e insumos hoy demandados. Esto compromete la vida de cada vez más pacientes y sus familias que se ven obligados a sacrificar todos sus bienes y recursos para adquirir en el sector privado aquello que inexplicablemente carece el servicio público. A esto se suma la falta de control de precios en las farmacias y ahora la suspensión de todas las cirugías programadas, situación que agrava aún más el insostenible y de por sí precario sistema de salud pública existente.

Ante esto, el Estado debe entrar a regularizar los precios de los medicamentos que son indispensables para el tratamiento del COVID-19 y de una buena vez, aprenda de sus carencias y errores y tome medidas suficientes a futuro que conlleven a un sistema sanitario público y financiado con recursos

genuinos, con insumos, estructura y personal de salud suficiente, dado que esta pandemia no hizo más que desnudar el precario sistema sanitario y la tendencia privatizadora con que los últimos gobiernos han pretendido concretar la atención sanitaria, en detrimento del derecho a la salud de sus habitantes.

En este contexto, la Codehupy también ha recibido información preocupante sobre la adopción de medidas disciplinarias que afectan al personal de salud que denuncia y protesta por las inadecuadas condiciones en las cuales está prestando su servicio, a raíz de la falta de insumos y medicamentos. Esto podría configurarse en una represalia absolutamente inaceptable hacia el mismo y aún más reprochable en estos momentos; además de consecuencias legales que entrarían a complejizar aún más la gestión sanitaria.

Por otra parte, en esta delicada coyuntura y ante la falta de suficiente diligencia del Estado, queremos instar a la población, que en gran medida depende de sí misma para no ser afectada por la pandemia, adopte un comportamiento social responsable, que acate todas las recomendaciones sanitarias vigentes, por ser estas indispensables para controlar la propagación del virus.

Por último, la Codehupy considera que, dada la gravedad de la situación general, es el momento en el cual el Poder Legislativo debe estudiar y sancionar una ley de emergencia que autorice al Ministerio de Salud Pública a realizar el embargo y utilización como propios de todos aquellos insumos y medicamentos obrantes en el sector privado, así como un plan de pago para el mismo, conforme a criterios de salud pública, al margen de la especulación de precios generada en los mercados nacionales e internacionales en pro del enriquecimiento privado y en detrimento de la salud de la población. También que faculte a dicha cartera de Estado a la realización de adquisiciones directas, de todo aquello que es indispensable para la atención gratuita y el acceso a los medicamentos necesarios de las personas hospitalizadas por coronavirus y otras patologías. Además, debe establecerse un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía, claro, excepcional y con instrumentos sencillos de exigibilidad que permitan hacer el seguimiento de todo el proceso con el objeto de disuadir los penosos actos de corrupción ya revelados en el 2020 en este contexto de pandemia.

**Coordinación de turno:** Juan Sebastián Cabral, Fundación Vencer; Belinda García, Cladem; y Néstor Vera, Sunú. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

## ANEXO 2

### **LAMENTAMOS MÁS MUERTES Y LLAMAMOS A ANALIZAR EL MODELO DE SEGURIDAD VIGENTE EN LA ZONA NORTE**

30 de julio de 2021

Ante un nuevo episodio de violencia que entristece y enluta a todo el país, manifestamos nuestra solidaridad y cercanía con las víctimas del atentado ocurrido el día de la víspera, a quienes hacemos llegar nuestras más sentidas condolencias.

Por otra parte, ante la crisis de seguridad que vive el país, reiteramos la convicción ya expresada por la Codehupy, que es la misma de cada una de sus organizaciones miembros, de rechazo y condena hacia la violencia armada, el crimen y toda forma de terrorismo que bajo cualquier bandera, estatal o no estatal, se pretenda invocar para justificar un accionar incompatible con el respeto a la dignidad de las personas y los principios de los derechos humanos.

Así también, la Codehupy reitera su creciente preocupación por la imposibilidad gubernamental de contener y prevenir los crímenes y ataques a las fuerzas públicas, que se evidencia con el reciente secuestro y homicidio del joven Jorge Ríos y el atentado que el día de ayer costó la vida a tres militares en servicio.

Ante esta situación, la Codehupy reclama un análisis riguroso y responsable sobre el modelo de seguridad vigente, cuya legalidad ha sido cuestionada desde el inicio por ser inconstitucional, así como por sus escasos resultados, circunstancias que impiden alentar su continuidad, sin que previamente se hagan cambios que redunden en medidas efectivas de protección para todas las personas, en especial para aquellas que habitan en los departamentos del norte de nuestro país.

**Coordinación de turno:** Víctor Bareiro, Seija; Ramón Corvalán, Serpaj; Lila Molinier, Tape'a. **Secretario Ejecutivo:** Óscar Ayala Amarilla.

## ANEXO 3

### UNA PROPUESTA INSENSATA QUE PROFUNDIZA EL CONFLICTO SOCIAL

8 de septiembre de 2021

Elevar la pena y modificar la categorización jurídica del hecho punible de invasión de inmueble ajeno con el objeto de transformar un delito en crimen, tal como se pretende en el Senado, es una propuesta insensata que contribuye a aumentar el descontento y la conflictividad social.

Es una acción legislativa concebida por fuera del Estado Social de Derecho que conlleva el propósito indisimulado de proteger, en muchos casos, la apropiación y usurpación de inmuebles de propiedad pública o indígena, valiéndose del discurso de la defensa de la propiedad privada para encubrir a los acaparadores de tierras que en buena ley no podrían ejercer la titularidad de los derechos que invocan, como lo hacen para oponerse a la reforma agraria o la restitución de tierras a comunidades indígenas.

La propuesta en curso, al prescindir de una consideración social sobre la cuestión agraria y promover una perspectiva criminalizadora mediante la reforma penal, más bien, se inscribe en el mismo sentido que otras, propiciada por los mismos actores que defienden los mismos intereses mezquinos y con iguales características y propósitos. Es un paquete legislativo que no solo niega una realidad de despojo en el Paraguay, sino busca favorecer situaciones irregulares intentando su validación a costa de la exclusión de una mayoría.

La construcción de la impunidad sobre las tierras malhabidas mediante la perversión de las leyes y la criminalización de las luchas sociales son fenómenos que históricamente han degradado y vaciado de contenido la democracia. Son el resultado más trágico de la desigualdad y del ejercicio abusivo del poder para favorecer los privilegios de un sector económico políticamente sobre-representado, que actúa desconociendo la vigencia plena de los derechos humanos.

En este sentido, la Codehupy hace un llamado a la clase política para construir un camino de participación genuina de todos los sectores sociales, donde la democracia se oxigene con un diálogo en condiciones de mayor igualdad para no derivar en un régimen de imposición de unos sobre otros por simple mayoría. El Congreso tiene en la coyuntura la responsabilidad de acabar con la insensatez de propuestas legislativas como las anunciadas para reformar el Código Penal y el Estatuto Agrario, si no quiere atizar la conflictividad social y quebrar definitivamente las posibilidades de una convivencia democrática en el Paraguay.

**Coordinación de turno:** Lila Molinier, Tape'a; Ramón Corvalán, Serpaj; Eduardo Carrillo, Tedic. Secretario Ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

## ANEXO 4

### **ESTAMOS HIPOTECANDO EL MEDIOAMBIENTE Y LAS CONSECUENCIAS LAS PAGAREMOS TODOS Y TODAS**

21 de septiembre de 2021

Cada año, el 21 de septiembre se recuerda el Día Internacional de Lucha contra el Monocultivo de Árboles, es decir, contra plantaciones extensivas (a gran escala) de una sola especie de árboles, reemplazando así todo tipo de ecosistemas naturales y con ello la biodiversidad de fauna y flora.

A propósito de este día, desde el **Grupo de Trabajo Ambiente y Derechos Humanos de la Codehupy**, conformado por las organizaciones Base Is, Asociación Gente, Ambiente y Territorio (GAT), Heñói, Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco e Iniciativa Amotocodie aprovechamos la fecha para alertar a toda la sociedad que:

Cada hectárea de monocultivo de árboles, que se presenta como «reforestación», es una mentira que desertifica, contamina y destruye la biodiversidad de nuestros bosques.

Cada hectárea de monocultivo de árboles es una hectárea que no se restaurará de vuelta a su ecosistema original ni se usará para cultivar alimentos de manera sostenible. Por lo tanto, cada proyecto de monocultivo de árboles es elegir priorizar ganancias para unos pocos por encima del clima, la conservación de la biodiversidad y la soberanía alimentaria.

En nuestro país, esta lógica ya destruyó la región Oriental, y está destruyendo aceleradamente los ecosistemas del Chaco. El acaparamiento de las mejores tierras por vías ilegales e ilegítimas es una hipoteca ambiental, social y económica con una altísima tasa de interés que ya comenzamos a pagar todos y todas con los efectos del cambio climático. Esta hipoteca nos impide satisfacer las necesidades de una vida digna para toda la población.

Las plantaciones extensivas de árboles, como todos los monocultivos, impiden la vigencia de los derechos humanos, especialmente los derechos a un ambiente sano, a una alimentación adecuada, al agua limpia; y destruyen la esperanza de sobrevivencia de la especie humana.

Por todo esto llamamos a las autoridades, a los tomadores de decisión del sector privado, a las organizaciones sociales y a la ciudadanía, a profundizar la mirada crítica hacia los agronegocios en general y las plantaciones de árboles en particular. Si queremos un futuro, es necesario frenar la codicia, mejorar nuestra matriz energética y recuperar nuestros ecosistemas, porque sin ellos, a largo plazo, no habrá posibilidad de vida.

## ANEXO 5

### NO AL CUOTEO POLÍTICO

#### EL PUEBLO INDEFENSO NECESITA UN VERDADERO DEFENSOR

25 de octubre de 2021

Un nuevo Defensor del Pueblo será ternado en estos días por Senadores al concluir el periodo del actual, Miguel Godoy. Desde la Constitución del 92, apenas dos Defensores ejercieron esta función, cada uno con evidentes deficiencias e irregularidades; ni siquiera fueron conocidos por el pueblo, al que debían defender en sus más elementales derechos humanos, tales como la tierra, el trabajo, la vivienda, la educación y la salud. Por tanto, lo peor que pueden hacer ahora nuestros legisladores sería ratificar en su puesto al actual Defensor o elegir otro que no reúna las condiciones de idoneidad, honorabilidad, independencia, habiendo muchos postulantes reconocidos por su trayectoria de compromiso con los sectores más necesitados de nuestro pueblo, como los indígenas, los campesinos, los obreros, las poblaciones marginales.

Para un pueblo pobre e indefenso como el nuestro, víctima permanente de prepotencias e injusticias, es muy importante el poder contar con un Defensor eficiente que camina con su pueblo. Sería una burla al pueblo que la elección se haga por cuoteo político, por intereses de los políticos y no por el bien del pueblo, ya que, según nuestra Ley Suprema, las funciones del Defensor son: la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios (art. 276).

El Defensor del Pueblo es considerado hoy como un símbolo de todo Estado democrático, la esencia de lo que el Gobierno debería hacer, es decir, fomentar el bienestar ciudadano, defender las libertades individuales y velar para que la burocracia administrativa trate con equidad a todos los ciudadanos. Que no se agrave, por tanto, la ofensa al pueblo con una elección que no responda a las necesidades y derechos de nuestro sufrido pueblo.

Hacemos un llamado de alerta a todas las organizaciones de derechos humanos, sindicales, sociales y de pueblos indígenas a estar alerta frente a este intento de atropello por parte de un grupo de parlamentarios que actúan a espaldas del pueblo.

#### **Mesa Memoria Histórica**



## ANEXO 6

### **PRONUNCIAMIENTO: ¡JUSTICIA Y TIERRA PARA LA COMUNIDAD INDÍGENA HUGUA PO´I!**

18 de noviembre de 2021

Hoy, a tempranas horas, 70 familias indígenas han pasado a confirmar lo que ha sido un año plagado de violaciones hacia comunidades indígenas en Paraguay en lo que respecta al derecho particular que les asiste de no ser removidas de su hábitat sin su consentimiento. Hugua Po´i, asentada en parte del territorio ancestral del Pueblo al que pertenecen, hace años viene reclamando la restitución de 1.000 hectáreas. Y hoy, 18 de noviembre de 2021, fueron desalojados sin ningún ente público que abogue, en ejercicio de sus funciones, lo que corresponde en derecho. Hoy han sido privados de sus tierras, destruidos sus viviendas, cultivos, lugares sagrados, en un operativo vergonzosamente aparatoso ante humildes familias, hombres y mujeres, con bebés en sus brazos, que bajo la lluvia han debido salir con las escasas pertenencias que pudieron salvar.

La disposición constitucional es clara: A LOS INDÍGENAS NO SE LOS DESALOJA. Lo que hoy ocurrió es una violación expresa a la Constitución de la República del Paraguay, además de a leyes reglamentarias y a varias disposiciones internacionales de derechos humanos. En el 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ocasión de condenar al Paraguay por la violación de derechos territoriales indígenas, señaló claramente que el hecho de que las tierras estén en manos de particulares no es argumento suficiente para denegar el derecho de restitución territorial, por lo que el Estado, antes que desalojar, debe valorar los derechos de todas las partes interesadas y resolver en consulta y consenso la resolución al conflicto suscitado. Por otra parte, en esa misma sentencia condenatoria, encontró responsable al Paraguay de discriminar a los indígenas, puesto que siempre que entraban en conflicto los derechos indígenas con los de particulares, se priorizaba, sin discusión suficiente ni garantías de protección, a los derechos particulares. En este acto, con el desalojo, el Estado está reiterando conductas bajo criterios por lo cual fue condenado.

Este V Seminario Internacional, que hoy se congrega a compartir experiencias de luchas y resistencias, se suma a la denuncia y al reclamo de indignación hacia un Estado que, ya sin disimulo, se propuso omitir cualquier tipo de cumplimiento que asiste a los derechos territoriales de las comunidades más empobrecidas.

Y también se solidariza con la comunidad indígena Huguá Po'í, con las 70 familias que hoy están en la calle, sin un lugar donde ir, y en su nombre se solidariza con todas las comunidades indígenas que en este 2021 fueron desalojadas. Y la solidaridad se vuelve activa, al comprometerse a sumar su aporte para que la injusticia hoy cometida contra esta comunidad no quede en la impunidad y que este Estado, que se dice ser de todos y todas, asuma los compromisos que tiene para todas las personas que lo habitan.

¡Justicia y tierra para la comunidad indígena Huguá Po'í! ¡Justicia y tierra para todas las comunidades desalojadas!

**Pronunciamento del V Seminario Internacional de Personas Defensoras de Derechos Humanos en Asunción**

## EQUIPO DE AUTORÍA

### VIDAL ACEVEDO

Trabajador social, defensor de derechos humanos y miembro de Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py). Cuenta con más de 30 años de trabajo en la promoción y defensa de los derechos humanos, cultura de paz y no violencia activa.

Contacto: [desmilitarizacion@serpajpy.org.py](mailto:desmilitarizacion@serpajpy.org.py)

### GUILLERMO ACHUCARRO

Ingeniero ambiental (Universidad Nacional de Asunción). Máster en Hidrología y Riesgos (Universidad de Montpellier, Francia). Investigador de Base Investigaciones Sociales en el área de crisis climática y transición energética. Docente universitario.

Contacto: [guillermo.achucarro@gmail.com](mailto:guillermo.achucarro@gmail.com)

### ABEL ARECO

Abogado, integrante del equipo técnico de Base Investigaciones Sociales y de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [abelareco82@gmail.com](mailto:abelareco82@gmail.com)

### ÓSCAR AYALA AMARILLA

Abogado, con especialidad en derecho internacional de los derechos humanos y de derecho de pueblos indígenas. Secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). Expresidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) y excoordinador ejecutivo de la institución Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: [oscar.ayala.amarilla@gmail.com](mailto:oscar.ayala.amarilla@gmail.com)

### DERLIS BÁEZ

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales de la FLACSO Paraguay. Diplomado en Políticas Públicas y en Gestión Urbana y Desarrollo Local en la UCOM. Actualmente trabaja en Techo Paraguay en relaciones institucionales y en la gestión y el fortalecimiento de capacidades comunitarias en asentamientos precarios. También allí lideró el área de Formación y Voluntariado.

Contacto: [d.baez.garozzo@gmail.com](mailto:d.baez.garozzo@gmail.com)

### MARIO J. BARRIOS CÁCERES

Abogado y docente universitario (Universidad Católica de Itapúa). Programa de Posgrado en Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Misiones, Argentina).

Contacto: [mario.barrios.caceres@gmail.com](mailto:mario.barrios.caceres@gmail.com)

### LÍA BENÍTEZ FLECHA

Actriz, comunicadora y productora. Activista en Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, y parte de la coalición TLGBI del Paraguay, encargada del área de comunicaciones.

Contacto: [liabenitez.comunicacion@gmail.com](mailto:liabenitez.comunicacion@gmail.com)

### RAQUEL BERTRÁN SISA

Licenciada en Contabilidad. Diplomada en Fundraising, experta en RSE y alianzas estratégicas. Lidera el equipo de recaudaciones, comunicación e incidencia en Hábitat para la Humanidad Paraguay.

Contacto: [raquelb@habitat.org.py](mailto:raquelb@habitat.org.py)

### MELODY BRIZUELA

Trabajadora social por la Universidad Nacional de Asunción, cursando 4.º año de Derecho en la filial Pedro Juan Caballero. Activista por los derechos humanos en distintas áreas. Integrante de Cladem Paraguay desde el 2016 y actual coordinadora nacional.

Contacto: [arimelbrizuela@gmail.com](mailto:arimelbrizuela@gmail.com),  
[oficinacladempy@gmail.com](mailto:oficinacladempy@gmail.com)

### OLGA CABALLERO

Formada en Psicología Social, es directora general de la organización Techo Paraguay. Con más de diez años de experiencia y formación en metodologías participativas en el contexto de proyectos sociales y desarrollo comunitario para el fortalecimiento y mejoramiento del hábitat en asentamientos populares. Cofundadora de En Común Paraguay, un colectivo que promueve conversaciones y espacios sobre urbanismo ciudadano. Impulsora de la Red de Apoyo de Asentamientos y miembro del consejo directivo de la organización Alma Cívica.

Contacto: [olga.caballero@techo.org](mailto:olga.caballero@techo.org)

**JULIA CABELLO**

Abogada y defensora de derechos humanos. Trabaja en Tierraviva desde el 2005, acompañando reivindicaciones de comunidades indígenas. Abogada de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y de Amnistía Internacional Paraguay.  
Contacto: [jcabello@tierraviva.org.py](mailto:jcabello@tierraviva.org.py)

**CARLOS CÁCERES**

Graduado de la carrera de Economía de la Universidad Nacional de Asunción, 12 años de experiencia como gerente de finanzas para la vivienda en Hábitat para la Humanidad Paraguay.  
Contacto: [ccacerespy@gmail.com](mailto:ccacerespy@gmail.com)

**SOLEDAD CÁCERES GASPARRI**

Abogada, consultora especialista en derechos de niñez y adolescencia y políticas públicas.  
Contacto: [solecaceresgasparri@gmail.com](mailto:solecaceresgasparri@gmail.com)

**LUCÍA CALLIZO**

Especialista técnica en diseño urbano y salud. Cuenta con un B.A. en Desarrollo Internacional (foco en salud pública) por Macalester College, EE. UU. y un MSc. en Diseño Urbano para el Desarrollo por UCL, Reino Unido. Actualmente coordina la Red de Apoyo a Asentamientos y es directora de KWEL Urbanismo.  
Contacto: [luciacallizov@gmail.com](mailto:luciacallizov@gmail.com)

**EDUARDO CARRILLO**

Codirector de Tedic. Relacionista internacional y Máster en Administración Pública con énfasis en Tecnología Digital y Política por la University College London.  
Contacto: [eduardo@tedic.org](mailto:eduardo@tedic.org)

**GLADYS CASACCIA**

Socióloga (Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción»), Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO, México). Vinculada al desarrollo de estudios e iniciativas en el área socioambiental, de trayectoria en la preservación del patrimonio natural y cultural de la región del Chaco y asesoría a comunidades indígenas.  
Contacto: [gladyscasa@gmail.com](mailto:gladyscasa@gmail.com)

**SARA COSTA**

Magíster en Relaciones Internacionales. Especialista en gestión de proyectos e investigación. Integrante de la Campaña Itaipu Ñane Mba'e.  
Contacto: [samacoga@gmail.com](mailto:samacoga@gmail.com)

**JUAN CARLOS CRISTALDO**

Técnico en construcciones civiles por el C.T.N., arquitecto por la FADA UNA y Máster en Diseño Urbano por el Harvard GSD. En la FADA UNA actúa como director de investigación y coordinador del CIDi (Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación). Adicionalmente, se desempeña como Urbanista Senior en Exponencial, D.A.U. Sus intereses profesionales y de investigación académica incluyen la cartografía con software libre, las políticas públicas, la fabricación digital y el urbanismo de recomposición.  
Contacto: [juan.cristaldo@arq.una.py](mailto:juan.cristaldo@arq.una.py)

**KARINA CUEVAS**

Abogada, escritora pública. Cursó la Maestría de Derechos Humanos con énfasis en control de convencionalidad, y la Maestría de Prácticas Sistemáticas y Colaborativas. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el ámbito de la promoción de los derechos humanos, especialmente de niñas, niños y adolescentes.  
Contacto: [juridicoserpajpy@gmail.com](mailto:juridicoserpajpy@gmail.com)

**LUIS MARÍA DE LA CRUZ**

Miembro fundador de Iniciativa Amotocodie. Especialista en antropología ambiental y aplicación de sistemas de información geográfica al monitoreo territorial y ambiental en la región chaqueña.  
Contacto: [info@iniciativa-amotocodie.org](mailto:info@iniciativa-amotocodie.org)

**MARÍA JOSÉ DURÁN**

Abogada por la Universidad Nacional de Asunción (2007), defensora de derechos humanos y feminista, integrante del Consultorio Jurídico Feminista (2017), con experiencia en instituciones públicas en el ámbito de Derecho Administrativo y organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos.  
Contacto: [majoduran@semillas.org.py](mailto:majoduran@semillas.org.py)

**CAMILO J. FILÁRTIGA CALLIZO**

Abogado, Máster en Estudios Políticos Aplicados. Presidente de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: cflartigacallizo@gmail.com

**INÉS FRANCESCHELLI**

Investigadora del Centro de Estudios Heñói, coordinadora de la Red de Semillas Nativas Heñói y punto focal para Latinoamérica de Forest Global Coalition.

Contacto: ineselisafranceschelli@gmail.com

**FABIO FRANCO PACUÁ**

Responsable de los servicios de habilitación y rehabilitación de los Centros de Rehabilitación Integral Teletón (CRIT). Licenciado en Psicología Comunitaria. Máster en Atención Integral a Personas con Discapacidad. Certificación en prácticas colaborativas y dialógicas. Certificación en facilitación del modelo basado en rutinas. Diplomado en terapia y práctica narrativa. Con formación en psicodrama, teatro espontáneo, desarrollo inclusivo basado en la comunidad, sistematización y elaboración de proyectos.

Docente universitario, consultor y miembro del Centro de Estudios Humanistas Arandu Saite.

Contacto: franco.pacua@gmail.com

**ENRIQUE GAUTO BOZZANO**

Coordinador de proyectos e integrante del equipo investigador y de capacitación de Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Fue secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) de marzo de 2013 a abril de 2016. Exactivista de organizaciones e iniciativas juveniles desde 1997 a 2012.

Contacto: enrique@decidamos.org.py / egautob@gmail.com

**MARÍA ISABEL GIMÉNEZ MELGAREJO**

Arquitecta y Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Coordinadora del proyecto de Fortalecimiento de las capacidades técnicas en coordinación, gestión de la información y planificación sectorial de los actores clave de los servicios APSH en Paraguay. Disertante en el Foro Nacional Agua & Juventud, 4.ª edición.

Contacto: igimenez@ceamso.org.py

**ARACELI GIRALA**

Estudiante del Máster Universitario de Políticas Públicas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra - Barcelona School of Management. Apoyo técnico del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA.

Contacto: aragin40296@gmail.com

**MARCOS GLAUSER**

Antropólogo y agroecólogo. Investigador Nivel I del PRONII-Conacyt. Coordinador técnico de proyectos e investigador en Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

Contacto: marcosglauser@gmail.com

**LEONARDO GÓMEZ BERNIGA**

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), comunicador y consultor en temas de políticas públicas, derechos humanos y tecnología. Masterando en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador asociado de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).

Contacto: leo.berniga@gmail.com

**MYRIAN GONZÁLEZ VERA**

Maestranda en Antropología Social por la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1988. Redactora de artículos e investigaciones sobre derechos de las mujeres, igualdad de género y no discriminación.

Contacto: myrian@cde.org.py

**ABEL IRALA**

Licenciado en Trabajo Social por la UNA, maestrando en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Asunción. Investigador de Base Investigaciones Sociales.

Contacto: airala@baseis.org.py

**WALTER ISASI GÓMEZ**

Abogado, responsable del área jurídica de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [juridico@codehupy.org.py](mailto:juridico@codehupy.org.py)

**MARY LECHENUK**

Socia fundadora de Hábitat para la Humanidad Paraguay, red Habitat for Humanity. Actual directora ejecutiva. Es ingeniera social. Tiene formaciones técnicas por la red Habitat for Humanity. Cuenta con más de 20 años de experiencia en dirección y ejecución de proyectos sociales, voluntariado, desarrollo de programas y recursos. Ha realizado ayuda humanitaria con YWAM (Juventud con una Misión) en Argentina y Chile.

Contacto: [mlesnichuk@habitat.org.py](mailto:mlesnichuk@habitat.org.py)

**DANTE ARIEL LEGUIZAMÓN MORRA**

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. Con especialización en Derecho Penal en el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal del Prof. Dr. Wolfgang Schöne. Masterando en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Excomisionado y presidente de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay. Exabogado del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires y excoordinador del Área Jurídica de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [dantelegui@gmail.com](mailto:dantelegui@gmail.com)

**XIMENA LÓPEZ**

Defensora de derechos humanos. Abogada por la Universidad Nacional de Asunción. Máster en Derecho Penal por la Universidad de Barcelona (España).

Contacto: [ximenalopezj@gmail.com](mailto:ximenalopezj@gmail.com)

**MIGUEL LOVERA**

Ingeniero agrónomo, especialista en conservación in situ de especies vegetales agrícolas. Actualmente se desempeña como coordinador general de Iniciativa Amotocodie.

Contacto: [miguel.lovera@iniciativa-amotocodie.org](mailto:miguel.lovera@iniciativa-amotocodie.org)

**MARILINA MARICHAL**

Abogada, asesora jurídica de la comunidad indígena ayoreo de Puerto María Auxiliadora, con amplia experiencia en la lucha por el derecho a la tierra y la vivienda digna.

Contacto: [info@iniciativa-amotocodie.org](mailto:info@iniciativa-amotocodie.org)

**MARILUZ MARTÍN MARTÍNEZ**

Politóloga, socióloga, especializada en salud colectiva, salud internacional, administración pública y justicia de género. Magíster en Políticas Sociales. Integrante de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (ALAMES) y del Movimiento por el Derecho a la Salud «María Rivarola».

Contacto: [martinmariluz@gmail.com](mailto:martinmariluz@gmail.com)

**ANALÍA MARTÍNEZ ALDANA**

Estudiante de Sociología por la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción».

Miembro del equipo técnico del Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia y asistente de investigación en las áreas de infancia, cambio climático y ODS de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA.

Contacto: [analiamdln@gmail.com](mailto:analiamdln@gmail.com)

**LILA MOLINIER**

Licenciada y maestra en Economía, con especialización en políticas y gastos sociales. Docente, investigadora, consultora y directiva de la organización Tape'a. Cuenta con publicaciones y experiencia en el diseño, la gestión, evaluación y asesoría en políticas sociales en el sector público, con el apoyo de la cooperación internacional. Integrante de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY) y de la regional SEPLA.

Contacto: [lilamolnier@gmail.com](mailto:lilamolnier@gmail.com)

**SARA MONTIEL**

Estudiante de la carrera de Ingeniería Ambiental en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción y Técnica de la Red de Semillas del Centro de Estudios Heñói.

Contacto: [sara.montiel12@gmail.com](mailto:sara.montiel12@gmail.com)

**LETICIA MOREL BURGOS**

Economista, experta en el sector educativo, con conocimientos en análisis de datos, estados financieros y procesos de investigación.

Contacto: [leticiamorelburgos@gmail.com](mailto:leticiamorelburgos@gmail.com)

**WALTER MORÍNIGO**

Trabajador social y activista por los derechos humanos de las juventudes. Actual coordinador de proyectos del grupo de adolescentes y jóvenes de Encarnación, Presencia Joven.

Contacto: [waltermorinigo95@gmail.com](mailto:waltermorinigo95@gmail.com)

**CLAUDIA NEUMANN**

Licenciada en Investigación Social y Políticas Públicas de New York University Abu Dhabi y especialista en Estudios en Educación Global y Urbana de New York University. Con más de cinco años de experiencia en el trabajo con comunidades de asentamientos populares urbanos, es directora social de Techo Paraguay, desde donde lidera las áreas sociales de la organización. Forma parte de la Red de Apoyo a Asentamientos.

Contacto: [claudia.neumann@techo.org](mailto:claudia.neumann@techo.org)

**MARÍA DEL CARMEN POMPA**

Docente universitaria. Activista por los derechos humanos, integrante de Cladem Paraguay desde 1990, coordinadora nacional en 1997, entre 2005-2006, y 2015. Este año acompaña al equipo de coordinación en el área administrativa.

Contacto: [mcvpompa@gmail.com](mailto:mcvpompa@gmail.com)

**ROSA POSA GUINEA**

Licenciada en Ciencias de la Educación, con un Posgrado en Políticas Públicas y Género. Fue asesora en género en el PNUD 2001-2004. Coordinadora de capacitación de activistas LGTB en IGLHRC (International Gay & Lesbian Human Rights Commission) entre 2005 y 2011. Asesora en derechos sexuales y reproductivos en el Ministerio de Salud de Paraguay entre 2011 y 2012. Fundadora y activista en Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Codirectora ejecutiva de Akāhatā - Equipo latinoamericano de trabajo en sexualidades y géneros.

Contacto: [rosaposaguinea@gmail.com](mailto:rosaposaguinea@gmail.com)

**ALDO PUSINERI**

Director ejecutivo de Fábrica Social. Máster en Administración y Gestión de Negocios (MBA), arquitecto por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Diplomado en gestión urbana y desarrollo local.

Contacto: [aldo@fabricasocial.com.py](mailto:aldo@fabricasocial.com.py)

**JUAN B. RIVAROLA**

Abogado, coordinador de la Red de abogadas y abogados defensoras y defensores de derechos humanos del Paraguay. Abogado del equipo jurídico de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

Contacto: [jrivarola@codehupy.org.py](mailto:jrivarola@codehupy.org.py)

**CAROLINA ROBLEDO DESH**

Licenciada en Psicología Clínica, egresada de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Actual presidenta de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Dirige Rohendu, servicio de atención a casos de discriminación LGTBIQ+. Coordina el Festival Internacional de Cine LesBiGayTrans de Asunción.

Contacto: [caro\\_robledo23@yahoo.es](mailto:caro_robledo23@yahoo.es)

**MARÍA IRENE RODRÍGUEZ**

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción (2016), maestranda en Ciencias Sociales (FLACSO), docente universitaria en la carrera de Trabajo Social en la FACSU-UNA, especialista en derechos humanos y derechos políticos con enfoque de género y desarrollo rural.

Contacto: [mariene@semillas.org.py](mailto:mariene@semillas.org.py)

**NATALIA RODRÍGUEZ**

Abogada, miembro de la Red de abogadas y abogados defensoras y defensores de derechos humanos del Paraguay, coordinadora por el departamento Central.

Contacto: [nrodriguez@tierraviva.org.py](mailto:nrodriguez@tierraviva.org.py)

**JORGE DANIEL ROJAS ROTELA**

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con especialización en Derecho Laboral. Consultor y asesor jurídico de sindicatos y centrales sindicales nacionales. Candidato a Magíster en Sociología por la UNA.

Contacto: [jorgerojasrotela@gmail.com](mailto:jorgerojasrotela@gmail.com)

**LUIS ROJAS VILLAGRA**

Economista, docente, investigador del Centro de Estudios Heñói. Miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Activista social y colaborador de organizaciones sociales. Sus principales líneas de investigación son historia económica del Paraguay, reforma agraria, problemática de la tierra, campesinado, soberanía alimentaria, agronegocios, políticas económicas.  
Contacto: [lurovilla@gmail.com](mailto:lurovilla@gmail.com)

**MARIANA SEPÚLVEDA**

Activista por los derechos humanos de las personas trans, con 11 años en el activismo en Paraguay. Terminó la carrera de Comunicación para el Desarrollo. Actualmente está en proceso de presentación de la tesis. Es facilitadora judicial en la Corte Suprema de Justicia.  
Contacto: [marianasepulveda115@gmail.com](mailto:marianasepulveda115@gmail.com)

**MARICARMEN SEQUERA**

Codirectora de Tedic. Abogada. Con posgrados en Ciberseguridad y Tecnopolítica por la Universidad de Barcelona. Candidata a Magíster en Propiedad Intelectual de la FLACSO - Argentina.  
Contacto: [maricarmen@tedic.org](mailto:maricarmen@tedic.org)

**ERWING SZOKOL**

Abogado, investigador y activista por los derechos humanos. Tiene estudios en educación en derechos humanos por la Universidad Autónoma de México, formación superior en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Miembro del equipo de coordinación de la Red Contra Toda Forma de Discriminación.  
Contacto: [erwinga@gmail.com](mailto:erwinga@gmail.com)

**ASOCIACIÓN DE MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES DEL PARAGUAY «UNIDAS EN LA ESPERANZA» (UNES)**

Fundada en 2004. Busca la promoción de políticas públicas que favorezcan el ejercicio del trabajo sexual como parte de los derechos humanos fundamentales y su reconocimiento como trabajo y la mejora de las condiciones de vida de las mujeres trabajadoras sexuales. Forma parte de la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex).  
Contacto: [unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com](mailto:unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com)

**HUGO VALIENTE**

Abogado (Universidad Nacional de Asunción) y Máster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Coordinador de investigación e integrante del equipo de litigio estratégico en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).  
Contacto: [hugo\\_valiente@hotmail.com](mailto:hugo_valiente@hotmail.com)

**VLADIMIR VELÁZQUEZ MOREIRA**

Formado en Comunicación, Antropología y Gestión Pública. Investigador en temas urbanos, sociales y culturales. Especialista en sistematización y facilitador de procesos de diálogo, planificación y evaluación. Asesor y consultor de organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones civiles en temas de planificación, evaluación, derechos humanos y desarrollo, en particular en el seguimiento a los ODS. Miembro de varias organizaciones y redes que bregan por el desarrollo urbano y la incidencia ciudadana.  
Contacto: [vladivmo@gmail.com](mailto:vladivmo@gmail.com)

**MIGUEL ÁNGEL VERÓN**

Lingüista, traductor, escritor bilingüe guaraní-castellano. Exdirector general de Planificación Lingüística de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, miembro de número de la Academia de la Lengua Guaraní, docente de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Nacional del Este, director general y docente del Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ, investigador categorizado activo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).  
Contacto: [miguel@yvymaraey.com.py](mailto:miguel@yvymaraey.com.py)

**VICTORIA VIDOMLANSKY**

Abogada por la Universidad Nacional de Asunción, especialista en Derecho Penal por el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal. Maestranda en Derechos Humanos por la Universidad de Navarra (España).  
Contacto: [vidomlansky@hotmail.com](mailto:vidomlansky@hotmail.com)



**SARA MABEL VILLALBA**

Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Profesora de la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» e integrante de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP).  
Contacto: [saramabelvillalba@hotmail.com](mailto:saramabelvillalba@hotmail.com)

**CECILIA VUYK**

Politóloga, docente e investigadora, especialista en Estudios Latinoamericanos. Integrante de la Campaña Itaipu Ñane Mba'e.  
Contacto: [cecivuyk@gmail.com](mailto:cecivuyk@gmail.com)

**CLAUDIA ANTONELLA ZAPATTINI IRALA**

Licenciada en Administración de Empresas y Máster en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo. Secretaria técnica del OCASH Py. Consultora independiente en proyectos para el Fortalecimiento institucional, Políticas públicas, Gobernanza e Integridad en el sector de agua y saneamiento. Integrante del grupo de cooperación de Sistemas de Agua y Saneamiento de la Universidad Politécnica de Madrid. Colaboradora para la alianza SWA. Integrante de la Red de Jóvenes por el Agua del Paraguay.  
Contacto: [clau.zapattini@gmail.com](mailto:clau.zapattini@gmail.com), [ocash.py@gmail.com](mailto:ocash.py@gmail.com)

**SARAH ZEVACO**

Investigadora y militante social. Economista (MBA, París, 2003), socia fundadora de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Trabajó tanto con organizaciones campesinas como con organizaciones civiles y entes públicos. Integra el equipo de investigadores del centro Base Investigaciones Sociales en la contribución del análisis crítico de la sociedad paraguaya. Su producción científica se orienta al análisis de la cuestión de los agronegocios, los sistemas de producción y comercialización de alimentos, así como el funcionamiento del Estado.  
Contacto: [sarahzevaco@gmail.com](mailto:sarahzevaco@gmail.com)

**MARCELLA ZUB CENTENO**

Abogada, Máster en Derechos Humanos y con estudios de posgrado en género, participación política y violencia. Experiencia de trabajo en género, trabajo doméstico, violencia y participación política de las mujeres. Integrante del Grupo Impulsor de Paridad, de la Red de Mujeres del Sur y de diferentes organizaciones de mujeres.  
Contacto: [marcellazub@gmail.com](mailto:marcellazub@gmail.com)



**CODEHUPY****Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay**

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de  
Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Ayolas 1703 esquina Dupuis

Asunción - Paraguay

Telefax: (595 21) 200356 (595 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @Codehupy99

**ORGANIZACIONES TITULARES****Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas**

Eligio Ayala 907 casi Tacuary

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.org.py

**Ary Ojosojavo**

Choferes del Chaco 252 e/ Juana de Lara  
y 15 de Agosto

Lambaré - Paraguay

Tel.: (0971) 349990

aryojosojavo@gmail.com

www.ary.org.py

**Asociación Callescuela (Callescuela)**

Doctor Sosa 436 e/ Soldado Ovelar  
y Teniente Rivarola

Fernando de la Mora - Paraguay

Tel.: (595 21) 507477 / 521 069

callescuela.callescuela@gmail.com

**Asociación Panambi**

Ygatimí 880 casi Montevideo

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.org.py

**Base Investigaciones Sociales (BASE-IS)**

Ayolas 807 esq. Humaitá

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 451217

Fax: (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

**Centro de Documentación y Estudios (CDE)**

Cerro Corá 1426 entre Pa'i Pérez y Avda. Perú

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 225000 / 204295

Fax: (595 21) 213246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

### **Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)**

Cruz del Defensor 1816 c/ José Martí  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 607580  
ceri@ceri.org.py  
www.ceri.org.py

### **Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem-Py)**

Cerro Guy 1530  
Asunción - Paraguay  
oficinacladempy@gmail.com  
www.cladem.org.py

### **Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**

Eligio Ayala 973 casi EE. UU.  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 446617  
cmp.feminista@gmail.com  
www.cmp.org.py

### **Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 casi Colón  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 425850  
direccion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

### **Fundación Vencer**

Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 331139  
info@fundacionvencer.org.py  
www.fundacionvencer.org.py

### **Gestión Local**

De la Conquista 1343  
(barrio Carlos Antonio López)  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 423448  
rm@gestionlocal.org.py  
www.gestionlocal.org.py

### **Grupo Sunu de Acción Intercultural**

Celsa Speratti 3865 casi Radio  
Operadores del Chaco  
Tel.: (595 21) 208 641  
Asunción - Paraguay  
gruposunu@gmail.com

### **Heñói**

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (0986) 108273  
henoi@henoi.org.py

### **Iniciativa Amotocodie**

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 553083  
info@iniciativa-amotocodie.org  
www.iniciativa-amotocodie.org

### **Kuña Róga**

Quiteria 2, Los Cedros y Las Canelas  
Encarnación - Paraguay  
Tel.: (0971) 207 121  
www.kunaroga.org  
ongkunaroga@gmail.com

### **Red de ONG's que trabajan en VIH/sida - Paraguay**

Venezuela 888 casi Mariano Molas  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (0985) 649119  
redongsida@gmail.com

### **Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)**

Estrella 892 casi Montevideo  
Primer piso, oficina A  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 492-516  
seija92@hotmail.com

**Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)**

Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 481333 / 481340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
www.serpajpy.org.py

**Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)**

Asunción - Paraguay  
sindicatodeperiodistaspy@gmail.com  
Facebook / Sindicato de Periodistas del Paraguay

**Tape'a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica 557 casi Mómopox  
Zona Norte, barrio Domingo Savio  
Fdo. de la Mora - Paraguay  
Telefax: (595 21) 522 434  
tape.a.org@gmail.com

**Tedic - Tecnología y Comunidad**

15 de Agosto 823 casi Humaitá  
Asunción - Paraguay  
hola@tedic.org  
www.tedic.org

**Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco**

Cerro Corá 1060 entre EE. UU. y Brasil  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 202039 / 209092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

**Unidas en la Esperanza (UNES)**

Yegros 1159 casi Rodríguez de Francia  
Asunción - Paraguay  
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

**ORGANIZACIONES ADHERENTES****Amnistía Internacional Paraguay**

Hassler 5229 entre Cruz del Defensor y Cruz del Chaco (Villa Morra)  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 604822 / 663272  
ai-info@py.amnesty.org  
www.amnesty.org.py

**Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)**

Colón 1700 casi París  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 227061  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

**Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)**

Gral. Santos 1618 y Raimundo Rolón  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (0985) 677500  
cipae@cipae.org.py  
www.cipae.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG)**

O'Leary 1847 entre 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> Pytda.  
Asunción - Paraguay  
Telefax: (595 21) 373821  
cepag@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

### **Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)**

Avda. República 284 entre 15 de Agosto y O'Leary  
Asunción - Paraguay  
cepatepy@gmail.com

### **Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas (Conapi CEP)**

Chile 625 esq. Gral. Díaz  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 443 752  
conapi@episcopal.org.py  
www.conapi.org.py

### **Enfoque Territorial**

San Francisco 1288 casi San Antonio  
Oficina 7 (barrio Jara)  
Asunción - Paraguay  
enfoqueterritorial@gmail.com  
www.enfoqueterritorial.org.py

### **Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo (FUNDAR)**

Bogotá 609 casi Santísima Trinidad  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 283673 (0976) 895362  
institucion.fundar@gmail.com  
Facebook/ Fundación Dr Andrés Rivarola Queirolo

### **Fundación Celestina Pérez de Almada (FCPA)**

Avda. Carlos A. López 2273  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 425873 / 425345  
fundacion@fcpa.org.py  
direccion.museo@fcpa.org.py  
www.fcpa.org.py

### **Gente, Ambiente y Territorio (GAT)**

Asunción - Paraguay  
asociaciongat@gmail.com

### **Instituto de Ciencias Sociales - Paraguay (ICSO)**

Ntra. Sra. de la Asunción 1339  
entre Lugano y Milano  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 490290  
icso@icso.org.py  
www.icso.org.py

### **Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (INECIP-Py)**

Vicepresidente Sánchez 612  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 222511  
inecip.py@gmail.com  
www.inecip.org.py

### **Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-Py)**

#### **Oguasú**

Vicepresidente Sánchez 612 casi Félix de Azara  
Tel.: (595 21) 214 945  
oguasú@oguasú.org.py  
Web www.oguasú.org.py

#### **Semillas para la Democracia**

Roma 1055 casi Colón  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 420323  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py

#### **Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP)**

Tel.: (0981) 472683 / (0981) 429349  
sociedadcomunicadorespy@gmail.com



