



Paraguay 2023

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Segundo Informe de POJOAJU sobre el Cumplimiento de los ODS en Paraguay

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Segundo Informe de POJOAJU sobre el Cumplimiento de los ODS en Paraguay. 2023

POJOAJU, Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)

Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (RED RURAL)

Red de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales del Paraguay (ROAM).

Coordinación: Gladys Casaccia, Raúl Monte Domecq.

Equipo de análisis: David Cardozo, Mónica Centrón, Silvia Estigarribia, Myrian González Vera, Raúl Monte Domecq, Quintín Riquelme, Néstor Sagüi, Hugo Valiente, Sarah Zevaco.

Asistencia técnica: Paola Ruiz Díaz.

Secretaría: Natalia Galeano.

Corrección: Eulo García.

Edición y diseño: Fernando Amengual.

Fotografías de tapa: Alter Vida, Centro de Formación y Estudios para el Ecodesarrollo / Mónica Centrón, Ale Gómez; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY); Centro de Documentación y Estudios (CDE) / Myrian González V; Pojoaju; Red Rural; Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay.

Asunción, Paraguay.

Diciembre, 2023.

POJOAJU

Celsa Speratti 3865 c/ Radio Operadores del Chaco

Teléfono: (595-021) 227200

pojoaju@pojoaju.org.py

www.pojoaju.org.py



Con el apoyo de Fondos Canadá para iniciativas Locales (FCIL)
fondocanadienseparaguay@gmail.com



CFLI/FCIL
Fondo Canadá para
Iniciativas Locales

Índice

Presentación.....	4
Introducción	6
ODS 2 Hambre cero.....	9
ODS 5 Igualdad de género.....	24
ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico	34
ODS 12 Producción y consumo responsable	42
ODS 13 Acción por el clima.....	46
ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres.....	68
ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas	85
Valoración de Metas-Indicadores.....	103

Presentación

Este **segundo Informe de POJOAJU sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Paraguay (ODS) 2023**, elaborado conjuntamente con las plataformas de organizaciones no gubernamentales nacionales **Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural)**, la **Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)** y la **Red de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales del Paraguay (ROAM)**, representa una visión desde este sector de la sociedad civil sobre el desempeño del Estado paraguayo en el grado de cumplimiento de los objetivos y metas seleccionados a través de sus indicadores específicos.

El valor agregado de este segundo informe, es un mayor ejercicio participativo, ampliado y democrático efectuado por parte de los profesionales que representaron a sus respectivas organizaciones nacionales, aportando cada uno el punto de vista técnico y político de sus respectivas instituciones, cuyos hallazgos y resultados son compartidos con las organizaciones sociales, movimientos urbanos y rurales, campesinos, indígenas, comisiones vecinales, sindicatos de trabajadores, entre otros. Actividad ésta que es encarada en el marco de la sensibilización y capacitación sobre la importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como herramienta para “transformar nuestro mundo y nuestro país y para que nadie quede atrás”, », como enunciado por la Naciones Unidas (ONU).

Cabe recordar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en el año 2015 por 193 Estados miembros de la ONU, representa una guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental hasta el año 2030. Es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo. Es un compromiso universal adquirido tanto por países desarrollados como aquellos que están en vías de desarrollo, en el marco de una alianza mundial reforzada, que toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático.

En el primer informe de monitoreo sobre el estado de los ODS realizado por POJOAJU, publicado en agosto de 2021, se concluía entre otros puntos que: “«Si no hay cambios sustanciales en las políticas públicas, se advierte que las principales metas de los ODS no registrarán avances en el Paraguay, no se podrán cumplir para el 2030”».

Este segundo informe de POJOAJU, que se presenta en un momento que ya sobrepasa la mitad del plazo de 15 años fijado para cumplir con las metas de los ODS, reafirma la misma conclusión apuntada en el primer informe: aún no se registran cambios sustanciales en las políticas públicas del Estado paraguayo, por lo que se estima que no se lograrán avances significativos con la mayoría de las metas de los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



Se observa con mucha preocupación, la persistencia de los grandes problemas estructurales de la sociedad paraguaya que impiden la sustentabilidad de desarrollo socioambiental en el país, tales como: la grave concentración de tierras cultivables en todo el territorio; la destrucción de los bienes comunes de la naturaleza; la contaminación de los cauces hídricos (ríos, arroyos y aguas subterráneas); la expulsión de campesinos/as de la agricultura familiar hacia los asentamientos urbanos, causada por la expansión de la agricultura empresarial mecanizada del agronegocio, que incluye la fumigación aérea con agrotóxicos, en especial en los cultivos de soja; la continuidad de las altas tasas de pobreza en torno al 25% de la población y el grave porcentaje de trabajadores/as de la economía informal que no baja del 65% de la fuerza laboral, lo que se traduce en estrategias de sobrevivencia ante la permanencia de un modelo económico excluyente e incapaz de generar un mayor nivel de trabajo decente. El sistema tributario sigue siendo injusto y reproductor de la pobreza; la mala calidad de la educación y del acceso a servicios de salud no brindan oportunidades de ascenso social para los más pobres. La corrupción sistémica, la captura de los poderes del Estado por grupos económicos y, últimamente, el auge del crimen organizado colocan al país en el riesgo de caer en un indeseable Estado fallido.

Con la edición de este segundo informe y ante este breve listado de los problemas estructurales, POJOAJU invita a las organizaciones de la sociedad civil, ciudadanas y ciudadanos, a proseguir con el debate y el diálogo sobre un proyecto país para el largo plazo, proyecto que permita el buen vivir de las nuevas y futuras generaciones. Para ello, los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituyen herramienta que facilita este proceso participativo propuesto.

Finalmente, para la realización de este proyecto POJOAJU agradece el apoyo recibido por parte del programa del Fondo de Canadá para Iniciativas Locales, como así también a las organizaciones de la sociedad civil que han aceptado participar de las actividades de este proceso para que nadie quede atrás.



Introducción

Este informe se produce de modo previo al Foro Político de Alto Nivel (FPAN), que tendrá lugar en julio del año 2024 bajo el tema general «Reforzar la Agenda 2030 y erradicar la pobreza en tiempos de múltiples crisis: la entrega eficaz de soluciones sostenibles, resilientes e innovadoras», oportunidad en que serán tratados en profundidad cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030: **Objetivo 1.** «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo»; **Objetivo 2.** «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible»; **Objetivo 13.** «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos»; **Objetivo 16.** «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles»; y **Objetivo 17.** «Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible». El equipo de trabajo constituido por profesionales de organizaciones de la sociedad civil ha considerado para este segundo informe de POJOAJU, periodo 2023, tres de los Objetivos citados: **ODS 2** «Hambre cero»; **ODS 13** «Acción por el clima»; y **ODS 16** «Paz, justicia e instituciones sólidas». Asimismo, han sido seleccionados para el monitoreo correspondiente los **ODS 5** «Igualdad de género»; **ODS 8** «Trabajo decente y crecimiento económico»; **ODS 12** «Producción y consumo responsable»; y **ODS 15** «Vida de ecosistemas terrestres».

Para el análisis de los ODS se ha procedido a la selección de determinadas metas y sus indicadores correspondientes, con examen de las fuentes de datos oficiales disponibles, al igual que fuentes complementarias. Respecto de indicadores estimados como relevantes para la realidad nacional y con escasa información registrada, se expone sobre estas carencias y la pertinencia del relevamiento y procesamiento de datos que permitan las mediciones respectivas. La valoración, producto del monitoreo, califica la situación de los indicadores en estado de **Retroceso (1)**, en razón de políticas o acciones interrumpidas, de curso negativo o con insuficiencias presupuestarias; **Amenazado (2)**, debido a acciones o inacciones que arriesgan los alcances previstos; **Estancado (3)**, sin avances o con regresiones estadísticas evidentes; **Insuficiente (4)**, con desarrollo bajo para avances en la implementación; **Suficiente (5)**, con implementación que enseña posibilidades para los alcances estimados al 2030.¹ La gran mayoría de las valoraciones consignadas, con base en los análisis realizados, ubican a los distintos indicadores en estado de retroceso o amenazado. Asimismo, las otras calificaciones dan cuenta de situaciones de estancamiento y, en menor medida, de insuficiencia. A su vez, procesos de alta importancia para el bienestar básico de la población como la evolución de la pérdida de alimentos (integrado a la Meta 3 del Objetivo 12) o la cuantificación de personas

¹ Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible-SDSN (2020) Informe de Desarrollo Sostenible 2020. <https://sdsn.fas-amazonia.org/relatorio-de-desenvolvimento-sustentavel-2020/> (cit. ABONG 2023.VII Relatório Luz da Sociedades Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Brasil).

afectadas por los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales (integrado a la Meta 1 del Objetivo 13) enseñan un escenario de alerta ante la carencia de registros disponibles para diagnósticos y consecuentes diseños de políticas necesarias.

Debe también subrayarse la importancia de la localización de los ODS de la Agenda 2030. El primer informe de POJOAJU sobre el estado de los ODS (2021)² ya exhibía el registro de amplias desigualdades en el país, con base en estudios previos relativos a territorios distintos. Actualmente, instancias oficiales vienen procediendo a la promoción y desarrollo de estructuras institucionales para la localización de los ODS en territorios distritales, si bien no se cuenta todavía con datos disponibilizados para estudios de seguimiento.

El monitoreo aquí presentado da cuenta de un panorama de muy grandes desafíos, perspectiva que se ahonda bajo la comprensión de que el desarrollo sostenible implica no solo avances de un objetivo u otro, sino que los pasos para seguir adelante requieren de una ineludible atención a la relación integrada de las dimensiones económica, ambiental y social de los mismos.

A la luz de los resultados del monitoreo de los ODS en Paraguay, y en oportunidad de los 75 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es oportuno rememorar algunas de las palabras enunciadas por el Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible (MeSCALC) en la Declaración emitida en oportunidad de la Sexta Reunión del Foro Regional para el Desarrollo Sostenible (2023): «La implementación de la Agenda 2030 debe poner en el centro los derechos humanos de todas las personas. Es sustancial un enfoque de desarrollo que pugne de manera efectiva, por la igualdad, la inclusión y la no-discriminación»³

2 POJOAJU (2021) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Miradas desde la sociedad civil sobre el estado de los ODS. Asunción.

3 https://foroalc2030.cepal.org/2023/sites/foro2023/files/declaracion_mecanismo_de_sociedad_civil_foro_27_de_abril.pdf



Paraguay 2023

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Segundo Informe de POJOAJU sobre el Cumplimiento de los ODS en Paraguay

ODS 2

Hambre cero



Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Autor Institucional: Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural)

Sarah Zevaco / Base Investigaciones Sociales (BASE-IS)
Quintín Riquelme / Centro de Documentación y Estudios (CDE)



Este análisis sobre el ODS 2 se realizó a partir de la selección de indicadores, según metas propuestas por Naciones Unidas en post de una medición del alcance de los ODS. En el caso del presente trabajo, se seleccionaron indicadores que tienen relación, por un lado, con los desafíos en términos de ejercicio del derecho a la alimentación por parte de la población paraguaya; y, por otro lado, con las medidas puestas (o no) en marcha por parte del Estado para la ejecución de políticas públicas que, efectivamente, apunten a reducir las brechas de desigualdad en el acceso al derecho a la alimentación y en el desarrollo de un sistema de seguridad alimentaria. Los distintos indicadores plantean características y/o consecuencias de la estructura del modelo productivo impulsado en Paraguay, el cual está asentado sobre el uso y la propiedad de las tierras. En este sentido, resalta el bajo compromiso del Estado en informar y medir indicadores de manera actualizada y, fundamentalmente, medir los esfuerzos realizados en cuanto a políticas presupuestarias y fiscales para con las metas de los ODS.

El informe que sigue plantea, por lo tanto, indicadores que ilustran avances, retrocesos, brechas y desafíos, de manera coherente con un sistema de políticas que responden a un modelo de desarrollo orientado a la exportación de *commodities* producidos por la agricultura mecanizada, la cual expulsa productores/as de alimentos del campo y contamina la biodiversidad. El ODS «Hambre cero» no será alcanzado en 2030; al contrario, hasta ahora se observan retrocesos en cuanto a seguridad alimentaria. El modelo de desarrollo actual debe ser cuestionado y modificado, a la hora de proponer el desarrollo sostenible.

META 2.1. De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Indicador 2.1.2. Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria.

En mayo de 2022, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó los resultados de la aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) en Paraguay, a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2021. Para la aplicación de la Escala, la FAO utilizó la definición de Seguridad Alimentaria acordada en la Cumbre Mundial sobre Alimentos (1996): «Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimentarias y preferencias alimentarias para tener una vida activa y saludable».

De esta definición, la FIES tomó la dimensión de acceso a los alimentos y diseño, en co-

laboración con el INE, el cuestionario compuesto de ocho preguntas dicotómicas (sí/no) referidas a las experiencias del encuestado individual o del hogar durante el periodo de referencia (últimos 30 días o 12 meses).

Las ocho preguntas fueron:

1. ¿Se haya preocupado por no tener suficientes alimentos para comer?, utilizando datos aportados por los encuestados para estimar la gravedad de la inseguridad alimentaria de individuos u hogares.
2. No haya podido comer alimentos sanos o nutritivos.
3. Haya comido poca variedad de alimentos.
4. Haya tenido que saltarse una comida.
5. Haya comido menos de lo que pensaba que debía comer.
6. Su hogar se haya quedado sin alimentos.
7. Haya sentido hambre, pero no comió.
8. Haya dejado de comer durante todo un día.

A partir de los datos obtenidos, el procesamiento se realizó con base en dos variables: inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria grave en hogares y también en la población.

La **inseguridad alimentaria moderada** se define cuando «las personas que experimentan inseguridad alimentaria moderada se enfrentan a incertidumbres en cuanto a su capacidad para obtener alimentos, y se han visto obligados a aceptar menos calidad o cantidad en los alimentos que consumen».

La **inseguridad alimentaria grave** se da cuando las personas suelen quedarse sin alimentos y, en los peores casos, pasan un día (o varios) sin comer.

Prevalencia de inseguridad alimentaria estimada para hogares

El resultado para la inseguridad alimentaria moderada mostró que el 24,63 % ($\pm 2,57$) de hogares en Paraguay —o **25 de cada 100**— se vieron afectados por inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses, lo cual significa que «al menos una persona adulta se vio obligada en ocasiones, a reducir la calidad o cantidad de alimentos, debido a la falta de dinero u otros recursos, durante los últimos 12 meses al que la encuesta hace referencia».

Para la inseguridad alimentaria grave, el resultado consignó que el 5,31 % ($\pm 1,21$) de hogares —o **5 de cada 100**— se vieron afectados por inseguridad alimentaria grave durante los últimos 12 meses, lo que implica que «al menos una persona adulta tuvo que reducir la cantidad de alimentos consumidos o inclusive pudo haber pasado un día entero sin comer, debido a la falta de dinero u otros recursos para conseguir alimentos durante los últimos 12 meses al que la encuesta hace referencia».

Prevalencia de inseguridad alimentaria estimada para la población

Con relación a la prevalencia de la inseguridad alimentaria en la **población total**, los resultados mostraron que el 26,23 % ($\pm 3,16$) de personas en Paraguay —o **26 de cada 100**— se vieron afectadas por inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses. Por su parte el 5,60 % ($\pm 1,48$) de los individuos se vieron afectados por inseguridad alimentaria grave durante los últimos 12 meses.

Respecto a la inseguridad alimentaria por área de residencia, las estimaciones arrojaron los siguientes resultados, según los cuadros que siguen:

La inseguridad alimentaria moderada en el área urbana llegó al 28,08 (+3,11) y en el área rural al 28,52 (+4,42). Por su parte, la inseguridad alimentaria grave afectó al 4,83 (+3,2) del área urbana y 6,05 (+2,10) al área rural (FAO, 2022).

Cuadro 1. Prevalencias de inseguridad alimentaria en hogares, según área de residencia (%).

Inseguridad alimentaria	Área urbana	Área rural
IA moderada	28,08 (+ 3,11)	28,52 (+4,42)
IA grave	4,83 (+1,44)	6,05 (+2,10)

Fuente: Calculado por la FAO (2022) con datos de la EPHC de Paraguay 2021.

Cuadro 2. Prevalencias de inseguridad alimentaria en la población, según área de residencia (%).

Inseguridad alimentaria	Área urbana	Área rural
IA moderada	23,4 (+ 3,71)	30,7 (+5,62)
IA grave	5,1 (+1,76)	6,4 (+2,60)

Fuente: Calculado por la FAO (2022) con datos de la EPHC de Paraguay 2021.

La FAO también procesó datos de prevalencia de la inseguridad alimentaria en hogares, en algunos departamentos considerados representativos.

Cuadro 3. Prevalencia de la inseguridad alimentaria en departamentos.

Prevalencia de la inseguridad alimentaria		
Departamento representativo	Moderada-Grave	Grave
Asunción	13,25 (±7,3)	2,67 (±2,9)
San Pedro	26,88 (±9,8)	5,13 (±4,2)
Caaguazú	25,79 (±10,8)	4,61 (±4,7)
Caazapá	37,55 (±11,2)	7,95 (±5,8)
Itapúa	33,63 (±8,5)	6,55 (±4,4)
Alto Paraná	23,93 (±6,6)	7,85 (±3,9)
Central	23,06 (±6,1)	4,51 (±2,6)
Resto 1/	24,78 (±4,2)	5,20 (±2,0)

Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua, tercer trimestre 2021.

Notas: No incluye Boquerón y Alto Paraguay. 1/ Resto incluye: Concepción, Cordillera, Guairá, Misiones, Paraguari, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes.

Los departamentos con mayor nivel de prevalencia de inseguridad alimentaria son: Caazapá con 37,55 %, Itapúa con 33,63 % y San Pedro con 26,88 %.

En ausencia de datos cuantitativos actualizados sobre inseguridad alimentaria, es posible suponer que la prevalencia de la inseguridad alimentaria aumentó en el año 2022 en los hogares urbanos y rurales, teniendo en cuenta los datos de pobreza, según año y área de residencia reportados por el INE. Los cuadros siguientes muestran la evolución de la pobreza en los años 2021 y 2022.

Cuadro 4. Severidad de la pobreza total por año de encuesta, según área de residencia (%). Año 2021-2022.

Área de residencia	2021	2022
Total país	3.5	3.8
Área urbana	2.7	2.8
Área rural	5.0	5.5

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2022. Cuarto trimestre. Serie comparable.

Según el cuadro, la severidad de la pobreza aumentó a nivel país de 3.5 a 3.8 y según área de residencia, el área rural es el más afectado, pasando de 5.0 puntos en 2021 a 5.5 en 2022.

Con respecto a la evolución de la brecha de intensidad de la pobreza, el cuadro siguiente

reporta que, a nivel país, esta brecha pasó de 30.2 puntos en el año 2021 al 32.7 en el año 2022. También el área rural fue el más afectado, pasando de 31.8 al 34.5, en tan solo un año.

Cuadro 5. Brecha o intensidad de la pobreza total, 2021-2022¹.

Área de residencia	2021	2022
Total país	30.2	32.7
Área urbana	28.87	30.8
Área rural	31.8	34.5

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2016, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017 - 2022. Cuarto trimestre. Serie comparable.

Como se observa en los cuadros, la severidad y la brecha de intensidad de la pobreza aumentaron de 2021 a 2022, siendo superior en el área rural con relación al área urbana. Esta suposición del incremento de la inseguridad alimentaria en el país está corroborada también por los datos del Censo Agropecuario Nacional 2022, en los cuales se pudo notar la significativa caída de la producción de algunos rubros de consumo como el maíz chipa, el locro, el poroto y el maní. La misma es consecuencia de varios factores: disminución de fincas dedicadas a la producción de alimentos, cambios en el patrón de consumo, migración de jóvenes, etcétera.

Valoración - Indicador 2.1.2	
Retroceso	

META 2.2. De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

Indicador 2.2.1. Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre los niños menores de 5 años.

Indicador 2.2.2. Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica $> +2$ o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso).

En cuanto a esta meta, se dispone de los indicadores complementarios actualizados, siendo los demás indicadores principales sin actualización hasta hoy.

Los indicadores complementarios indican que no se avanza en cuanto a la lucha contra la malnutrición; en general, muestran una situación empeorada en comparación a 2015, particularmente desde 2020, año de inicio de la pandemia por covid-19. Como muestra el Cuadro 6, el porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años con talla baja o desnutrición crónica va aumentando desde el año 2019, alcanzando en 2022 el 13 %.

La desnutrición global en 2022 alcanza el 5,8 % y la desnutrición aguda (emaciación) el 6,3 % de los niños y niñas menores de 5 años, ambas están en aumento.

¹ Brecha o intensidad: Porcentaje del valor de la canasta básica de consumo que en promedio un hogar pobre no logra cubrir con sus ingresos.

Cuadro 6. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con talla baja o desnutrición crónica, 2015-2022².

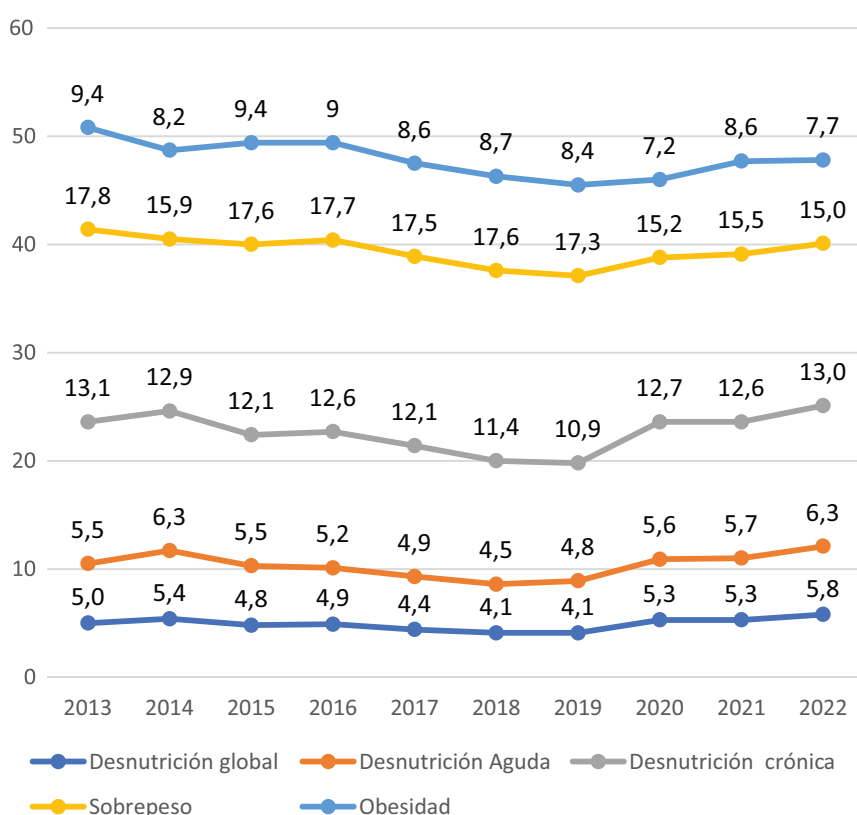
	Año							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	12,1	12,8	12,1	11,4	10,9	12,7	12,6	13,0

Fuentes: Elaboración propia, según INE e INAN (SISVAN 2022. INAN-MSPBS. 2023). <https://www.inan.gov.py/site/?p=8510>

Indicador 2.2.1. CO (Complementario): Porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años con talla baja o desnutrición crónica²

El riesgo de desnutrición crónica es de 21,1 % a nivel nacional. Va disminuyendo la prevalencia de obesidad, pero vuelve a aumentar la del sobrepeso (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la prevalencia de situación nutricional de niños menores de 5 años. Periodo 2013-2022.



Indicadores: Desnutrición Global: Peso/Edad <-2DE; Desnutrición Aguda: Peso/Talla <-2DE; Desnutrición Crónica: Talla/Edad <-2DE. OMS 2006.
Fuente: SISVAN 2022. INAN-MSPBS. 2023.

En cuanto al segundo indicador, el sobrepeso, registra un leve descenso: el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con obesidad es de 7,7 % en el 2022 (Cuadro 7).

² Incluye a niñas y niños menores de 5 años de edad que asisten a servicios de salud pública en 18 Regiones Sanitarias (Desnutrición Global: Peso/Edad <-2DE; Desnutrición Aguda: Peso/Talla <-2DE; Desnutrición Crónica: Talla/Edad <-2DE. OMS 2006).

Cuadro 7. Porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años con obesidad.

	Año							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	9,4	9,0	8,6	8,7	8,4	7,2	8,6	7,7

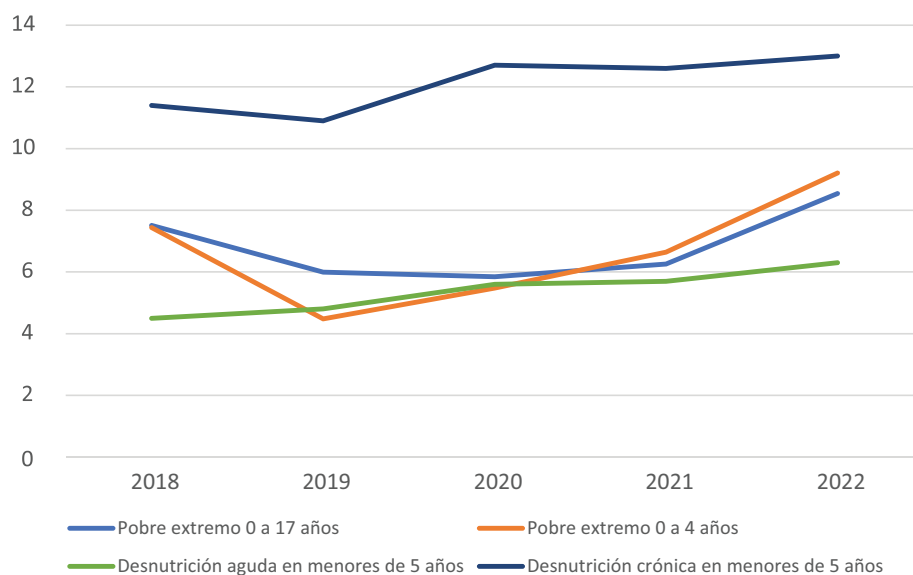
Fuente: Elaboración propia según INE e INAN, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. 2022.

Indicador 2.2.2 CO (Complementario): Porcentaje registrado de niños y niñas menores de 5 años con obesidad, peso para la altura > +2 desviación estándar respecto a la mediana de los Estándares de Crecimiento Infantil de la OMS.

Análisis de la meta

Sobre los indicadores expuestos, se observa que, si bien no se dispone de datos actualizados respecto a la desnutrición por niveles de ingresos, el vínculo con los niveles de pobreza está comprobado: el primer factor impulsor de la falta de acceso a la alimentación adecuada es la insuficiencia de medios económicos (UNICEF, 2022). Los más afectados por la desnutrición son las poblaciones vulnerables (NNA en situación de pobreza). En particular, los aumentos de las situaciones de desnutrición siguen las mismas tendencias que el aumento de la pobreza extrema en niños, niñas y adolescentes (NNA) desde 2020 (correspondiente a la pandemia de covid-19) (Gráfico 2). En 2022, 36 % de los menores de 5 años están en situación de pobreza.

Gráfico 2. Pobreza extrema y desnutrición en menores de 5 años.



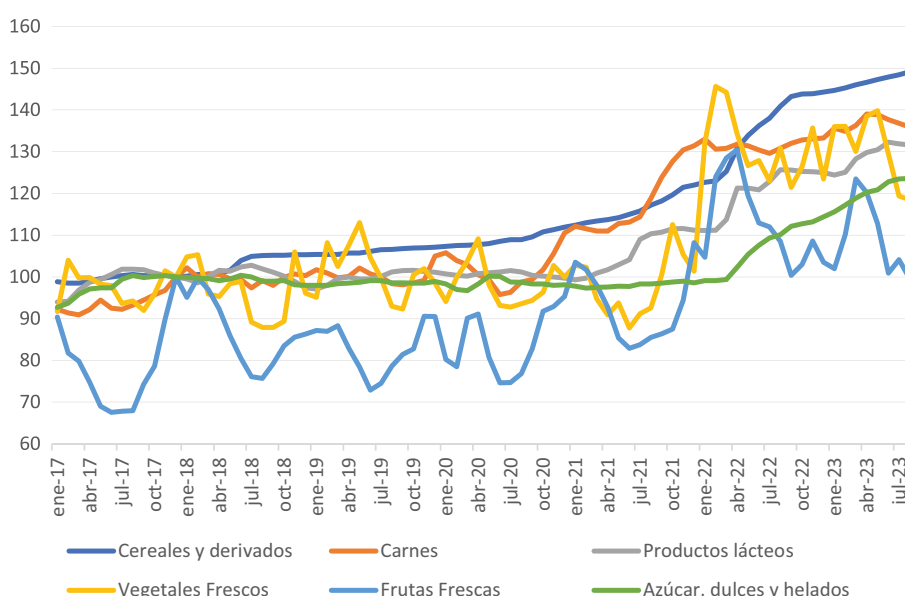
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE e INAN - SISVAN 2022.

Otro de los factores de desnutrición es la alta disponibilidad de alimentos ultraprocesados: el entorno alimentario en Paraguay se caracteriza por una alta ingesta de alimentos ricos en calorías y pobres en nutrientes, lo que aumenta los riesgos de sobrepeso y obesidad. Su consumo en Paraguay va en aumento, en particular desde 2020. La Encuesta de Ingresos y Gastos 2011-12 mostraba que los ultraprocesados representaban, en 2012, 26,5 % (EE 0,5) del consumo total de energía, con diferencia significativa entre el área rural y urbana (20,7 % vs. 30,2 %). En hogares donde había mayor consumo de ultraprocesados, fue menor el consumo de verduras, legumbres, carnes, pescados y mariscos y lácteos. Por otro lado, un estudio de la Dra. Eliana Meza, investigadora del Laboratorio de Biotecnología del Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas de la Universidad Nacional de Asunción (CEMIT-UNA), demuestra que, a menor índice de calidad de vida, mayor consumo de procesados y ultraprocesados: un 34 % de la población consume ultraprocesados con exceso de azúcar, 23,4 % con exceso de grasas saturadas y trans, y 35 % con exceso de nitratos (sal) (Meza Miranda, 2022). A su vez, la observación de los consumos durante la pandemia también demostró que si la mitad

de la población mantuvo estable el consumo de alimentos farináceos (panes, galletas, arroz y pastas), el 40 % manifestó aumentar su ingesta durante el confinamiento, y que también se registró un mayor consumo de ultraprocesados y alimentos ricos en azúcares simples, como amasados de pastelería, golosinas, galletitas (Degagó et al., 2022).



Finalmente, otro de los factores mencionados por UNICEF es el alto costo de los alimentos saludables. Dicho costo no dejó de crecer en los últimos tres años. Los datos de inflación muestran que los aumentos se dieron principalmente en las carnes, las frutas y verduras (aunque, con las variaciones debidas a la estacionalidad de los rubros) y los cereales, para luego de fines de 2020 alcanzar a todos los rubros. Ello se debe a varios factores: la sequía producto del cambio climático (Achucarro y Zevaco, 2022), el impacto del encarecimiento del combustible y de las importaciones (debido al contexto mundial y regional), como se puede ver en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Índice de precios al consumidor - Área Metropolitana de Asunción.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

La desnutrición en aumento no está hasta ahora tomada como una urgencia desde las políticas públicas. No existe encuesta nutricional desde 1967 y, hasta hoy, se trata desde la sola perspectiva médica, y no sociocultural y económica. Si bien existen herramientas políticas a disposición vía leyes (como la alimentación escolar, la negociación con proveedores de alimentos, las compras públicas, etcétera.), aún falta la voluntad política para dejar de considerar a los alimentos como meras mercancías objetos y objetivos de lucro.

Valoración - Indicador 2.2.1	
Retroceso	
Valoración - Indicador 2.2.2	
Estancado	

META 2.4. De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

Indicador 2.4.1. Proporción de la superficie agrícola en que se practica una agricultura productiva y sostenible.

Esta meta no está mencionada en los registros oficiales de la República del Paraguay, lo cual en sí es un indicador del desinterés genuino de las autoridades (en general, abocadas a sostener el modelo extractivista – insostenible). No obstante, vale la pena plantear una reflexión sobre los últimos datos del Censo Agrícola, en lo que se refiere a las fincas de la agricultura familiar (menos de 50 ha), en los cuadros a continuación.

Cuadro 12. Fincas de la agricultura campesina que utilizan insumos - CAN 2008 y 2022.

CAN 2022					
Tamaño de finca	Cantidad de fincas	Semillas híbridas	Semillas transgénicas	Plaguicidas	Fincas con certificación de producción orgánica
Menos de 1 ha	25.300	1.843	904	3.739	41
De 1 a -de 5 ha	96.509	15.376	15.445	31.523	313
De 5 a -de 10 ha	65.363	15.487	16.728	29.545	379
De 10 a -de 20 ha	52.040	13.143	14.485	24.159	388
De 20 -de 50 ha	24.963	6.569	7.656	11.403	239
Totales	264.175	52.418	55.218	100.369	1.360
CAN 2008					
Tamaño de finca	Cantidad de fincas	Semillas mejoradas	Semillas transgénicas	Plaguicidas	Fincas con certificación de producción orgánica
Menos de 1 ha	15.586	1.651	106	1.962	57
De 1 a -de 5 ha	101.643	25.831	5.017	35.684	1.231
De 5 a -de 10 ha	66.218	21.844	6.707	32.652	1.348
De 10 a -de 20 ha	57.735	20.533	7.711	29.603	1.353
De 20 -de 50 ha	22.865	8.076	4.903	12.213	647
Totales	264.047	77.935	24.444	112.114	4.636


Fuentes: CAN 2008, CAN 2022.

Las fincas campesinas producen, en promedio, un 15,32 % de lo consumido en las ciudades en Paraguay. En la población pobre urbana, el porcentaje arrojado es de 17 %, mientras que en la población pobre rural es un 48 % (Zevaco, 2021). Al mirar el aumento del uso de semillas transgénicas, junto con la disminución de las fincas con certificación orgánica (una disminución del 70 %), queda claro que la producción de alimentos –con todos los requisitos en términos de productividad– no es sostenible en su aspecto cualitativo: los plaguicidas de los «paquetes tecnológicos» promueven la contaminación, mientras que el modelo transgénico promueve la lenta transformación (a través del arrendamiento y de la compra de lotes) de la producción sostenible a una producción mecanizada y de economía de escala, que necesariamente pasa por la deforestación, la erosión de los suelos y la desaparición de la biodiversidad. El cuadro a continuación indica que solo el 2 % de las fincas campesinas implementan el sistema de producción ecológica.

Cuadro 13. Cantidad de fincas por sistema de producción, según tamaño.

CAN 2022		
Tamaño de finca	Práctica silvopastoril	Producción ecológica / agroecológica
Menos de 1 ha	84	391
De 1 a -de 5 ha	882	1.623
De 5 a -de 10 ha	1.205	1.018
De 10 a -de 20 ha	1.424	814
De 20 -de 50 ha	1.066	439
Totales	4.661	4.285

Fuente: CAN 2022 - Cuadro 75.

Valoración - Indicador 2.4.1	
Retroceso	

META 2.3. De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

Indicador 2.3.1. Volumen de producción por unidad de trabajo desglosado por tamaño y tipo de explotación (agropecuaria/ganadera/forestal).

El Cuadro 8 muestra la cantidad de fincas y superficies destinadas a actividades agrícolas, según tamaño de las mismas. Como se observa, la cantidad de fincas que destina sus parcelas a la producción bajó de 251.265 en el año 2008 a 213.287 en el año 2022. Esto significa que aproximadamente 38.000 fincas dejaron de producir alimentos y rubros de renta. Lo mismo pasa en cuanto a la superficie destinada a cultivos. De 981.592 hectáreas bajó a 865.775, siendo la diferencia de 115.817. Las fincas de menos de 5 hectáreas son las que en mayor número han dejado de destinar sus parcelas a la producción.

Cuadro 8. Cantidad y superficie de áreas destinadas a cultivos, según tamaño de finca.

Tamaño de finca	CAN 2008		CAN 2022		Diferencia	
	Cantidad de fincas	Superficie	Cantidad de fincas	Superficie	Fincas	Superficie
Menos de 1 ha	10.665	3.499	10.537	3.028	-128	-471
De 1 a -de 5 ha	97.695	151.727	77.183	113.750	-20.512	-37.977
De 5 a -de 10 ha	64.980	228.795	58.340	196.798	-6.640	-31.997
De 10 a -de 20 ha	56.309	317.408	46.153	271.171	-10.156	-46.237
De 20 -de 50 ha	21.616	280.163	21.074	281.028	-542	865
Totales	251.265	981.592	213.287	865.775	-37.978	115.817

Fuente: Elaboración propia, según CAN 2008 y CAN 2022.

El Cuadro 9 releva la cantidad de fincas que destinan sus parcelas a la siembra de los principales rubros de consumo de la población. El cuadro revela una gran diferencia entre las

fincas con producción de rubros alimenticios en el año 2008 con respecto al año 2022. En el caso de la mandioca —rubro imprescindible en la dieta diaria de las familias rurales—, en el año 2008, se tiene que 219.222 fincas destinaban parte de sus parcelas a la siembra de este rubro; sin embargo, en 2022, solo 143.286 fincas destinaron parte de su parcela al cultivo de la mandioca. Unas 76 mil fincas dejaron de sembrar mandioca. Otro alimento importante en la canasta básica de alimentación de las familias rurales que se dejó de cultivar en un alto porcentaje de las fincas de la agricultura familiar es el maíz chipa. El cuadro muestra que este rubro se dejó de sembrar en 92.558 fincas. El caso del poroto es aún más significativo: 176.639 fincas dejaron la producción de este rubro.

Los datos comparativos entre los dos censos agropecuarios son reveladores de la disminución de producción de alimentos en el país en las últimas dos décadas³.

Estudios realizados en comunidades rurales muestran cambios profundos en el patrón de consumo de las familias rurales. En algunas comunidades rurales estudiadas se encontró que entre 50 a 80 % de la alimentación de las familias está basada en producción elaborada (Riquelme et al., 2017), lo que significa que la base de la alimentación en esas comunidades ya no son los alimentos tradicionales basados en la producción propia, sino en alimentos elaborados industrialmente.

Cuadro 9: Cantidad de fincas por rubros de consumo.

Rubros	CAN 2008			CAN 2022		
	Fincas	Hectáreas	Producción	Fincas	Hectáreas	Producción
Mandioca	219.222	139.969	2.085.418	143.286	142.975	2.051.721
Maíz chipa	132.136	25.106	78.910	39.578	34.675	49.532
Maíz locro	8.882	4.392	6.054	623	726	1.047
Maíz tupi	109.137	97.823	208.034	62.352	96.849	291.066
Maíz tupi zafriña	22.238	46.247	124.586	13.032	45.135	163.680
Poroto	209.972	52.099	41.950	33.333	19.417	17.618

Fuente: Elaboración propia, según CAN 2008 y CAN 2022.

Con relación a la producción de animales menores y vacunos, el cuadro 10 muestra una disminución importante respecto a la cantidad de fincas en las cuales se crían estos animales entre el CAN 2008 y el CAN 2022. En el caso de aves, 35.780 fincas menos dejaron de criarlas, en tanto que un poco más de 51 mil fincas dejaron de producir porcinos.

Si tomamos la cantidad total de fincas campesinas, que son 264.175, según el CAN 2022, se tiene que más de 80 mil fincas no tienen producción de aves; y en el caso de porcinos, 122.040 fincas no tienen esta producción.

En cuanto a vacunos, la cantidad de fincas que tienen producción aumentó en 8.647 en 2022, respecto a 2008. De igual manera, la cantidad de fincas campesinas que no cuentan con vacunos son cerca de 85 mil, lo que implica que estas fincas carecen de un alimento básico necesario en la dieta diaria como la leche y sus derivados.

³ Es importante resaltar que de 2008 a 2022, la definición de fincas agropecuarias cambió: en el CAN 2022, la finca es agropecuaria solo a partir del momento en que el cultivo produce renta, es decir, cuando la producción tiene como destino la venta. Las fincas cuya producción agrícola tiene como destino el autoconsumo de las familias campesinas ya no son consideradas como agropecuarias. Fueron objeto de un cuestionario «simplificado» y no se tienen datos sobre su superficie, menos aún de los rubros cultivados ahí para la alimentación. Son entonces 46.611 fincas (el 10,25 % del total) descartadas del censo. Esta pérdida en cuanto a información es grave, y más grave aún es su omisión en el censo, que es una herramienta determinante en cuanto a políticas públicas.

Cuadro 10. Producción de aves, porcinos y vacunos.

Tipo de animales	CAN 2008		CAN 2022	
	Finca	Producción	Finca	Producción
Aves	219.937	11.239.098	184.157	19.105.960
Porcinos	193.898	836.671	142.135	1.391.766
Vacunos	170.603	1.574.496	179.250	2.211.447

Fuente: Elaboración propia, según CAN 2008 y CAN 2022.

El rubro forestal tiene escasa incidencia en la producción de la agricultura campesina. Como muestra el Cuadro 11, solo 10.035 fincas tenían cultivos forestales como eucalipto, paraíso, lapacho, entre otros. Comparado con la cantidad de fincas con producción forestal en el año 2008, que fue de 14.732, para el 2022, la cantidad de fincas con dicha producción bajó a la cifra citada más arriba.

Cuadro 11. Producción forestal. Cantidad de fincas y superficies plantadas con especies forestales.

Tamaño de finca	CAN 2008		CAN 2022	
	Fincas	Superficie	Fincas	Superficie
Menos de 1 ha	44	8	146	17
De 1 a -de 5 ha	1.627	812	1.884	1.736
De 5 a -de 10 ha	4.189	3.799	2.605	4.015
De 10 a -de 20 ha	5.880	8.388	3.028	7.177
De 20 a -de 50 ha	2.992	7.408	2.372	10.284
Total	14.732	20.415	10.035	23.229

Fuente: Elaboración propia, según CAN 2008 y CAN 2022.

Grandes cambios en la agricultura campesina, la de pequeña escala. El análisis de este indicador, relativo al «Volumen de producción por unidad de trabajo desglosado por tamaño y tipo de explotación (agropecuaria/ganadera/forestal)» (Indicador 2.3.1), realizado a partir de la comparación de los dos últimos censos agropecuarios 2008 y 2022, muestra que la agricultura campesina, la agricultura en pequeña escala, que produce básicamente alimentos, está pasando por un gran cambio. Por un lado, se observa que cada vez menos fincas se dedican a la producción de rubros agrícolas que forman parte de su canasta básica de alimentación; por otro lado, también se observa un incremento considerable del uso de insumos no tradicionales como las semillas genéticamente modificadas. Un alto porcentaje de las fincas campesinas, en el año 2022, utilizan semillas transgénicas en rubros como el maíz chipa que es básico en la alimentación de las familias rurales y también urbanas. El CAN 2022 registra que 55.118 fincas campesinas utilizan semillas transgénicas y 51.778 utilizan semillas híbridas (CAN 2022. Vol. I: 175). La consecuencia que este hecho genera a las familias rurales es la dependencia, por la imposibilidad de reproducir sus propias semillas. La otra más grave aún es la pérdida progresiva de las semillas nativas. En cuanto a la producción de animales menores como aves y porcinos también se observa una disminución importante comparando los dos censos. La falta o la insuficiencia de los rubros agrícolas y de animales menores en el hogar de miles de familias de agricultores repercuten claramente en la subalimentación y en la seguridad alimentaria, no solo de las poblaciones rurales, sino también en las poblaciones vulnerables de las ciudades.

Valoración - Indicador 2.3.1	
Retroceso	

META 2.b. Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

Indicador 2.b.1. Subsidios a la exportación de productos agropecuarios.

Esta meta, con su indicador asociado, tampoco está registrada en los registros oficiales de la República del Paraguay en el marco de su cumplimiento con los ODS. No obstante, nos parece interesante detenernos en ella, porque forma parte de las expresiones posibles de los gobiernos en la implementación de políticas públicas (en particular, relacionadas a la garantía de fondos públicos) destinadas a luchar contra el hambre y, en general, defender el derecho a la alimentación, en el marco del ODS 2.

Primero, es importante aclarar una problemática que pudiera parecer conceptual, pero es en realidad política. Los subsidios, o subvenciones, consisten en la transferencia de recursos por parte de un gobierno a una entidad (en este caso, de exportación) sin que se produzca ninguna contribución equivalente a cambio, y pueden adoptar múltiples formas, como subvenciones directas a las empresas nacionales, incentivos tributarios o condiciones de financiamiento favorables (Van Heuvelen, FMI, 2023).

Esta meta, desde su elaboración, se relaciona con los mandatos del mercado mundial desde el sistema de Bretton Woods, considerando que, en un sistema de mercado «perfecto» en el cual la ley de oferta y demanda es válida, «una subvención a la exportación induce a los productores a satisfacer el consumo exterior a diferencia del consumo interno: al retirar la oferta del mercado interior los precios internos suben. Al mismo tiempo, al aumentar la oferta en el mercado mundial, los precios mundiales disminuyen. Si no se permite reimportar al mercado nacional productos procedentes del mercado mundial, se crea una disparidad entre el precio nacional y el precio mundial»⁴ (OMC, 2006: 66). Los subsidios constituyen entonces, para la OMC y todos los países suscriptores del Tratado de Doha, un riesgo de distorsión de los precios, los cuales son «justos» mientras no se observen actitudes que puedan arriesgar una competencia «perfecta».

Más allá de las condiciones teóricas de competencia «perfecta», un análisis un poco más amplio plantea que uno de los resultados de dichos subsidios, para los Estados que

⁴ Sigue: «El efecto general de la subvención a la exportación en el país considerado es claramente negativo. Los consumidores nacionales pagan un precio más elevado por un producto que no pueden adquirir a un precio inferior en el mercado mundial, con lo que sufren una pérdida de bienestar. Los productores nacionales son beneficiarios directos de esta política, ya que su producción aumenta como resultado de la subvención. Los consumidores del país extranjero se benefician de la baja de los precios mundiales. Sin embargo, los productores extranjeros sufren una pérdida neta, ya que se ven obligados a competir con productos cuyo precio es más bajo. Los productores no competitivos quedarán eliminados. Sin embargo, en conjunto, el país sale ganando, ya que el aumento de los beneficios que obtienen los consumidores compensa la pérdida que sufren los productores. Un elemento común a las subvenciones a la producción y a las subvenciones a la exportación cuando el país que concede la subvención es grande es la reducción del precio mundial, que tendrá efectos negativos y positivos para los socios comerciales de ese país. Los productores de los productos competidores tendrán que competir con los exportadores subvencionados a un precio más bajo, mientras que los consumidores de las importaciones más baratas saldrán ganando. Así pues, en conjunto, los países que son importadores netos de los productos subvencionados podrían beneficiarse de las subvenciones. (...) También es frecuente que los gobiernos concedan subvenciones para financiar total o parcialmente la adquisición de activos fijos, como tecnología, instalaciones y material. Estas subvenciones, que se pueden pagar de una sola vez o un determinado número de veces, se suelen denominar subvenciones no recurrentes y pueden tener sobre la competencia efectos que subsisten después del período durante el cual se aplica la subvención. Tienden a provocar un aumento de la inversión de algunas empresas en el correspondiente mercado. Como consecuencia, habrá más empresas en la rama de producción, o bien las empresas existentes producirán en mayor escala. Esto puede influir en las condiciones de la competencia en los mercados mundiales» (OMC, 2006: 66-67).

no subsidian a sus exportaciones, pero compiten con otros que sí lo hacen, son el aumento de la pobreza rural, el crecimiento de las ciudades superpobladas y el auge de la inestabilidad social. Supuestamente, los Estados «subsidiadores» se llevarían la parte de la torta, garantizando mayor lucro a sus productores y, por ende, mayor «desarrollo económico».

¿Qué pasa en el caso paraguayo?

Amplios subsidios a la exportación del sector agropecuario son vigentes en Paraguay. Es difícil valorarlos todos con exactitud, en ausencia de cifras, pero desde luego, los gobiernos de turno, desde el final de la dictadura, asumieron la voluntad de «atraer inversiones» a través de las ventajas fiscales —entre otras—, lo cual se tradujo en la vigencia de varias leyes:

- Ley N° 60/1990 de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero, que plantea la exoneración total de los tributos fiscales y municipales, de los tributos sobre envío y transferencias de dividendos, sobre los gravámenes aduaneros y los equivalentes sobre la importación de bienes de capital.
- Ley N° 523/95 «Régimen de Zonas Francas».
- Ley N° 5061/13 que modifica disposiciones de la Ley N° 125 del 9 de enero de 1992 «Que establece el nuevo régimen tributario» y dispone otras medidas de carácter tributario, y plantea que «en las operaciones de exportación de productos agropecuarios en estado natural y sus derivados, que han sido sometidos a procesos básicos, primarios o incipientes de industrialización, la devolución del crédito fiscal será del 50% del IVA de compra de los bienes y servicios que estén afectados directa o indirectamente a dichas operaciones» (Art. 88). Dicha devolución fue quitada en parte por la Ley N° 6380 /19 de modernización y simplificación del sistema tributario nacional, pero reimplementada de manera algo confusa por la resolución 76/2020⁵ durante la pandemia, y que sigue vigente hasta hoy.
- Ley N° 5542/15 [de seguridad] «De Garantías para las Inversiones y Fomento a la Generación de Empleo y el Desarrollo Económico y Social».

En términos económicos, se puede evaluar para los años 2021 y 2022 lo siguiente: Los subsidios a la exportación del sector agroexportador y del sector cárnico, vía la devolución de IVA exportador, representan en los dos últimos años hasta 2,5 % del presupuesto y 1 % del PIB (Cuadro 14). Estos montos son considerables en un país cuya presión fiscal no pasa de 10 %.

Cuadro 14: Devolución de IVA agroexportador al sector agroexportador y sector cárnico.

Año	Devolución de IVA agroexportadores	Devolución de IVA sector cárnico	Suma de ambos sectores	PIB en millones de guaraníes constantes	Devolución de IVA dos sectores en % de PIB	PGN Nacional Ejecutado	Devolución de IVA, dos sectores en % de PGN
2021	1.465.191	726.326	2.191.517	214.971.105	1,0 %	86.286.384	2,5 %
2022	1.272.621	525.074	1.797.695	215.133.278	0,8 %	96.529.644	1,9 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Hacienda.

En el año 2022, el complejo agroexportador soja-carne (productores y exportadores), líder del supuesto «crecimiento del país», aportó solamente 1,4 % de la totalidad de los ingresos tributarios del país⁶. Es importante notar que el aporte tributario de los productores es mucho mayor al de las empresas agroexportadoras, las que son en su enorme mayoría multinacionales, con ganancias aseguradas en múltiples países del mundo.

5 Ver <https://www.ip.gov.py/ip/set-reglamenta-procedimiento-para-devolucion-del-iva-credito-del-exportador/>

6 Cálculos propios a partir de datos de Hacienda (disponibles en el portal de Información Pública (https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/buscar_informacion#busqueda), solicitudes N°: 73318, 73320, 72240, 72234, 70957, 70955, 70954, 70950, 70949, 70944, 70843, 70840, 70821, 70820, 70819, 70807, 70803), publicados en octubre 2023.

Poniendo estos porcentajes en perspectiva, las tierras dedicadas al cultivo de soja, trigo y maíz (mayores cultivos exportados) para exportación ocupan —según datos del último censo y de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)— aproximadamente 20 % de todas las tierras agropecuarias y el 54 % de las tierras agrícolas cultivadas (es decir, superficie agrícola con cultivos, sin animales, ni pasturas, ni bosques). En cuanto a la carne, ocupa 55 % de las tierras agropecuarias (CAN 2022). La desigualdad es entonces enorme: el aporte a las cajas del Estado es de 1,4 %, ocupando 75 % de las tierras agropecuarias, con los daños sociales y ambientales comprobados (Zevaco, 2023).

De los subsidios a la agroexportación se benefician las multinacionales exportadoras, Cargill, ADM, Cofco, Beef - Minerva, etcétera⁷. Para los agroexportadores de soja —aproximadamente unas 50 empresas en total— se entregó desde las cajas fiscales, en 2022, 453 mil millones de guaraníes, un monto que representa aproximadamente unos 65 millones de dólares, lo cual representa ocho veces el presupuesto del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), o casi cinco veces el presupuesto del Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA). O en otro orden de comparación, es mayor al presupuesto anual del Programa de Lucha contra la Pobreza Tekoporã, que es de G. 430 mil millones para 170.000 familias. Ello deja a los agroexportadores de soja sin pagar casi impuestos. El Estado subsidia tributariamente al sector, sumado a demás incentivos fiscales en obras como el Corredor Metropolitano Oriente (212 millones de USD) o el Corredor Agroindustrial Occidental (235 millones de USD).

Finalmente, los subsidios a la agroexportación son bien presentes en Paraguay, pero —a contrario de la tesis defendida por la OMC— no benefician al Estado ni al desarrollo económico, sino que favorecen al auge de megamultinacionales y al desarrollo de un sector que promueve la contaminación de toda la biodiversidad, al cambio climático, a la progresiva desaparición del campesinado productor de alimentos, y, finalmente, a la desigualdad socioeconómica, sin hablar de la injusticia tributaria. Los subsidios no tienen un efecto mayor sobre el precio doméstico, en el caso de la carne, trigo o maíz —ya que la soja transgénica no se come—: los precios al consumidor son efectos de la cadena de comercialización interna, el nivel del contrabando y los acuerdos de precios entre acopiadores. Los subsidios, en este caso, no tienen razón económica de ser para el país, y simplemente obedecen a intereses políticos y de grupos de presión, atentan contra el interés público y, de manera indirecta, inciden negativamente en la salud y el medioambiente.

Valoración - Indicador 2.b.1	
Amenazado	■

Bibliografía

Achucarro G. y Zevaco S. (2022) «La suba de precios de los alimentos y su relación con la crisis climática en la actualidad». Informe especial N° 54, mayo de 2022. Asunción: BASE-IS. [en línea] <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/05/Informe-especial-54-BASE-2.pdf>

Degagó, MD., Sudriá M., Andreatta MM., González N., Masi C. (2022). «Consumo alimentario habitual y sus variaciones en confinamiento durante la primera ola de COVID-19 en Argentina y Paraguay». *Revista de Salud Pública, VOL. (XXVIII), N° 2*, diciembre de 2022. Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. [en línea] <https://drive.google.com/file/d/10G1zu6lc4ahUPRH2b0XcXE5L47HYe2p/view>

INE (2022). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2021. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso. Asunción: INE. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf

INE (2023). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2022. Principales resultados de 7 En cuanto a la soja, las agroexportadoras que concentran el 85 % de los volúmenes son las siguientes: Cargill, Sodrugestvo, Vitterra (ex Glencore), Cofco, ADM, Agrofertil, Copagra, Bunge, LDC, LAR. En cuanto a la carne, es Beef (propiedad de la multinacional Minerva Foods) quien concentran el 35 % de las exportaciones, seguida de Frigorífico Concepción y de Frigomerc (Minerca Foods, JBS).

pobreza monetaria y distribución del ingreso. Asunción: INE. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf

FAO – INE (2022). Aplicación de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) en Paraguay. Principales resultados. Asunción: INE. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/b0f5_Inseguridad%20Alimentaria%20FIES_DEH_INE.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (2021). «Tendencias y factores determinantes de la alimentación de los niños y niñas entre 6 y 24 meses en Paraguay». Resumen informativo. Panamá: UNICEF [en línea] <https://www.unicef.org/lac/media/30216/file/Tendencias-de-la%20alimentacion-en-ninos-pequenos-Paraguay.pdf>

Meza Miranda E. (2022). «Consumo de alimentos procesados e ultraprocesados em adultos e sua relação com qualidade de vida e qualidade do sono». Revista do Nutrição, Brazilian Journal of Nutrition. Brasil: Pontifícia Universidade Católica de Campinas. <https://doi.org/10.1590/1678-9865202235e220173>. [en línea] <https://cemit.una.py/investigacion-como-el-consumo-de-alimentos-ultraprocesados-afecta-la-calidad-de-vida-y-el-sueno/>.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009). Censo Agropecuario Nacional 2008. Asunción: MAG.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2023). Censo Agropecuario Nacional 2022. Asunción: MAG.

Organización Mundial del Comercio (2006). Informe sobre el comercio mundial 2006. Ginebra: OMC.

Riquelme, Q. et al.; (2017). «La cuestión agraria desde las teorías clásicas sobre el campesinado: breve exploración de su vigencia en dos comunidades rurales». Inédito.

Van Heuvelen, E. (2023). «Guerras de subvenciones». Artículo publicado por el FMI. [en línea] <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/06/B2B-subsidy-wars-elizabeth-van-heuvelen>

Zevaco, S. (2021). *Agroindustria o agricultura campesina: ¿De dónde viene lo que comemos?* Asunción: BASE-IS/MISEREOR. [en línea] <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/07/bo-ceto-final-color.pdf>

Zevaco, S. (2023). «El agronegocio cuesta caro: ¿Cuánto aporta en impuestos?». En Palau M., BASE-IS (Ed.) *Con la soja al cuello. Informe sobre Agronegocios 2023* (52-57). Asunción, Paraguay: BASE-IS.

ODS 5

Igualdad de género



Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Autor Institucional: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

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

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

En 2023, a mitad del periodo establecido para alcanzar las metas de los ODS (2016-2030) —que además coincide con un cambio de gobierno en los dos Poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo)—, los datos e indicadores seleccionados para analizar los avances relacionados al Objetivo 5, que es «lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», no muestran un panorama esperanzador.

En primer lugar, la igualdad de género como un valor transversal para el logro de metas que ubiquen a mujeres, niñas y adolescentes en una situación de mejoramiento en sus vidas, tanto en el ámbito público como en el privado y que hoy es una referencia básica e imprescindible para medir la igualdad de acceso y de oportunidades entre las personas, más allá de las diferencias y diversidades, está siendo cuestionada por ciertos sectores de la sociedad y del Estado. Esta confrontación es coyunturalmente desequilibrada, porque son sectores conservadores y antiderechos que se oponen a un Estado de derecho fuerte con voluntad para cumplir los compromisos nacionales y ante la concertación internacional.

En segundo lugar, los factores de esta disparidad de fuerzas no solo se encuentran localmente. También responden a redes más regionales, más globales, que en el Paraguay están relacionadas con el poder político que triunfó (nuevamente) en las últimas elecciones generales de mayo de 2023. En las campañas electorales, las promesas de posicionarse en contra de políticas públicas vigentes, o de cualquier nueva propuesta, sentencia, ley o plan que fomente la igualdad de género, estuvieron a la orden del día desde las mismas candidaturas presidenciales, pasando por las candidaturas a senadurías, diputaciones y gobernaciones. Así, ideas falaces referidas a la «defensa de la familia tradicional, del derecho de educar a niñas y niños lejos de todas ideas foráneas» pesaron en la población a la hora de votar. Tal es así que, actualmente, el presidente de la República, desde el Poder Ejecutivo, suma a una cantidad importante de legisladores y legisladoras que proponen, exigen —y deciden, porque tienen mayoría de votos en el Parlamento— que la igualdad de género no debe estar presente en ninguna ley ni política pública.

En este escenario surge entonces la pregunta de cómo el Estado paraguayo dará cumplimiento los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues quedan ya solo siete años del plazo que los Estados firmantes de la Agenda 2030 fijaron para acabar con la desigualdad de género y empoderar a niñas y mujeres para el logro de su plena autonomía física, económica y acceso a espacios de decisión. En Paraguay, los pasos dados hacia estas metas siempre han sido a tumbos —a veces un paso firme hacia adelante y otros dos hacia atrás— y tan lentamente que será muy difícil llegar a las metas propuestas.

Por ejemplo, el Senado paraguayo dio media sanción a un proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país»⁸. En cuanto al proyecto de ley «Que deroga la vigencia de la

⁸ Proyecto de ley «Por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones del país», presentado por varios senadores de fecha 6 de julio de 2023. Disponible en: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128370>

Ley N° 6659/2020 que aprueba el convenio de financiación entre la Unión Europea y la República del Paraguay, para el Programa de Apoyo a la Transformación del Sistema Educativo del Paraguay y sus anexos», aunque finalmente no se logró la intención de la Cámara Baja⁹, esta posición de atacar todo lo que suponen contiene «ideología de género» demuestra a las claras las intenciones de trabar, impedir o prohibir políticas públicas de acceso a la educación igualitaria, sin discriminaciones, o a la prevención de la violencia basada en género, que son necesarias para el cumplimiento de las metas del ODS 5.

META 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación

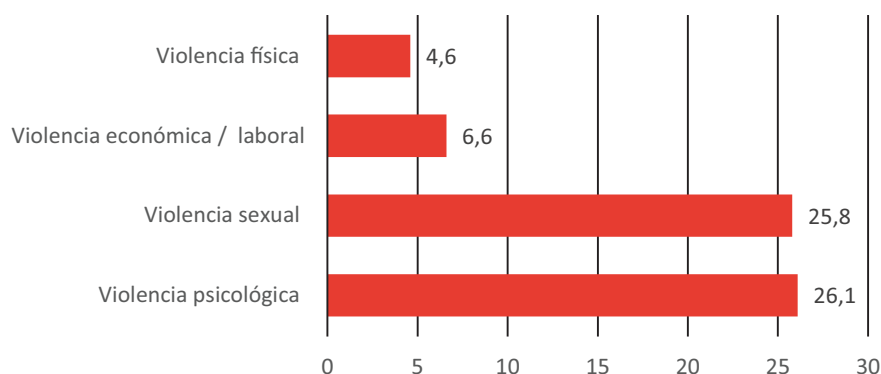
Según resultados de la Encuesta Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Paraguay (ENSIMUP) realizada en el año 2021, el 78,5 % de mujeres de entre 18 años y más edad dicen haber sufrido violencia al menos una vez a lo largo de su vida. De cada 10 mujeres, seis han sufrido violencia sexual (60,9 %) y violencia psicológica (57,8 %), seguidas de la violencia económica y la violencia física en un 25 % y 25,7 %, respectivamente.

Estos porcentajes indican que, en Paraguay, 8 de cada 10 mujeres han sufrido actos de violencia basada en género alguna vez en su vida, lo que sitúa al país entre los datos más altos de la región. Según el informe ENSIMUP 2021¹⁰, la prevalencia total en otros países de la región es: Uruguay: 76,7 % (2019), República Dominicana 68,8 % (en 2018), El Salvador 67 % (en 2018) y Ecuador 64,9 % (en 2019).

Indicador 5.2.1. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad.

Del total de mujeres entrevistadas, el 40,6 % afirmó haber sufrido violencia en los últimos 12 meses, y de este porcentaje, la violencia psicológica es el tipo de violencia más reportado (26,1 %), seguida de la violencia sexual (25,8 %) y guardando una amplia distancia de estos tipos de violencia están la violencia económica o laboral (6,6 %) y la violencia física (4,6 %).

Gráfico 1. Mujeres de 18 años y más que reportan haber sufrido algún tipo de violencia en los últimos 12 meses. Año 2021.



Fuente: Encuesta Nacional sobre la Situación de Mujeres en Paraguay (ENSIMUP, 2021).

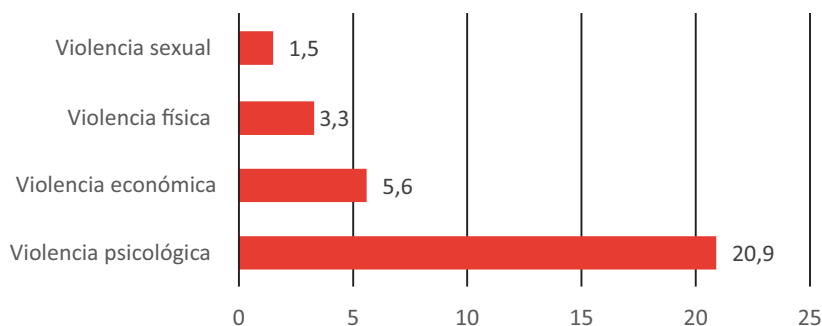
En cuanto a los distintos tipos de violencia sufrida por mujeres de 18 y más años de edad por parte de su pareja en los últimos 12 meses, la ENSIMUP 2021 indica que del total de

⁹ La ratificación de la derogación obtuvo una aplastante mayoría. De 80 bancas que tiene la Cámara de Diputados, 70 votos fueron a favor, 6 en contra y 1 abstención.

¹⁰ Paraguay 2021. Informe final. Principales resultados. Encuesta nacional sobre la situación de las mujeres en Paraguay. Disponible en: <https://www.datos.gov.py/dataset/encuesta-nacional-sobre-situaci%C3%B3n-de-las-mujeres-en-paraguay-ensimup-2021>

mujeres que reportaron haber sufrido algún tipo de violencia (22,1 %), la violencia psicológica representa el mayor porcentaje (20,9 %), seguida de la violencia económica (5,6 %), la violencia física (3,3 %) y la violencia sexual (1,5 %).

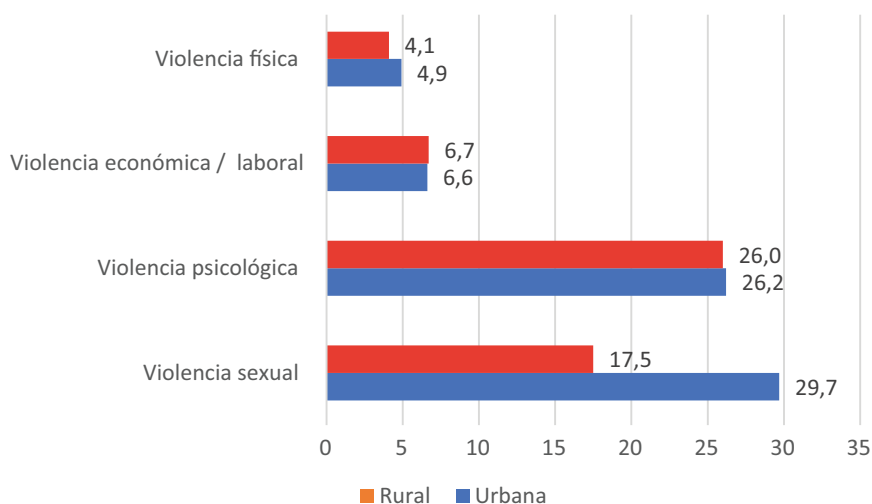
Gráfico 2. Mujeres de 18 años y más que reportan haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses. Año 2021.



Fuente: Encuesta Nacional sobre la Situación de Mujeres en Paraguay (ENSIMUP, 2021).

Otro dato revelador que arroja la ENSIMUP 2021 es que la violencia sexual ocurre en mucha mayor proporción en las áreas urbanas (29,7 %) que en las rurales (17,5 %), en tanto los demás tipos de violencia mantienen proporciones similares en áreas rurales como urbanas. No se cuenta con más información para deducir si ello ocurre porque en las áreas urbanas existe mayor inseguridad que en las áreas rurales o en estas últimas se denuncian menos casos.

Gráfico 3. Mujeres de 18 años y más afectadas por distintos tipos de violencia en los últimos 12 meses (%), según áreas. Año 2021.



Fuente: Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay (ENSIMUP, 2021).

Los números de la violencia hacia mujeres y niñas en 2022

La falta de un sistema de registro unificado de denuncias de violencia —recomendación reiterada del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) desde hace muchos años atrás¹¹— impide una eficiente articulación entre

¹¹ En sus Observaciones Finales al séptimo informe periódico del Paraguay, el Comité CEDAW recomienda al Estado paraguayo que: «Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/C/PRY/CO/6, párrafo 20) y asigne los recursos suficientes para su funcionamiento, velando por que el sistema incluya datos desglosados por sexo, edad y relación entre la víctima y el agresor, sobre el feminicidio, la violencia contra las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales y las personas intersexuales, las mujeres que son víctimas de la trata y las mujeres que se dedican a la prostitución, así como sobre el

las instituciones integrantes del Sistema de Protección Estatal¹² establecido en la Ley N° 5777/2016 «De protección a las mujeres contra toda forma de violencia», así como tampoco se puede hacer una intervención adecuada y dar seguimiento y control del proceso de atención y de protección que deben brindar estas instituciones. Cada una de ellas cuenta con su propia base de datos que registra las denuncias presentadas y puede contabilizar los casos atendidos en esa instancia, pero no incorpora otras informaciones clave como, por ejemplo, adónde se derivó el caso, cuáles instituciones intervinieron en la ruta crítica, si hubo o no articulación interinstitucional, qué medidas fueron adoptadas, bajo qué institución quedó la responsabilidad final del proceso de atención y protección y en qué estado está el caso¹³, pasos fundamentales para la efectiva protección a las víctimas de violencia que presentaron la denuncia.

A pesar de estas limitaciones, los datos que existen sirven para contar y para identificar estrategias básicas. Una de estas, por ejemplo, da cuenta de que para combatir la violencia basada en género hay que iniciar la prevención y la protección desde el seno familiar, pues es allí donde ocurren la mayor cantidad de casos que atentan contra el derecho a vivir libre de violencias. Según datos del Ministerio Público, en 2021 hubo, en promedio, 70 denuncias por día de violencia familiar¹⁴, y en 2022 el número ascendió a 87 denuncias por día. Del total de causas ingresadas por violencia familiar (30.865), las víctimas mujeres son el 77,2 % frente al 22,8 % de víctimas varones¹⁵.

Cuánto más jóvenes, más violentadas

La ENSIMUP 2021 indica que las mujeres que están en el rango de entre 18 y 29 años son las más afectadas por los distintos tipos de violencia; en los últimos 12 meses de la toma de datos de la encuesta, casi la mitad de las jóvenes de esta edad (46,8 %) ha sufrido violencia sexual, y el 34,5 % violencia psicológica; en tanto las mujeres del grupo de 30 a 64 años fueron mayormente víctimas de violencia psicológica (25,5 %), y en menor proporción víctimas de violencia sexual (18,8 %). En todos los grupos de edad, la violencia económica o laboral es menor al 10 %.

número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sobre las penas impuestas a los autores de tales actos». (CEDAW/C/PRY/CO/7, parágrafo 21, inciso c). CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/394/59/PDF/N1739459.pdf?OpenElement>

12 Este sistema de protección está integrado por el Poder Judicial (Juzgados de Paz y Juzgados Penales), la Policía Nacional, el Ministerio Público (Fiscalías) y el Ministerio de la Defensa Pública (Capítulo IV, artículos 36 al 41, Ley N° 5777/2016).

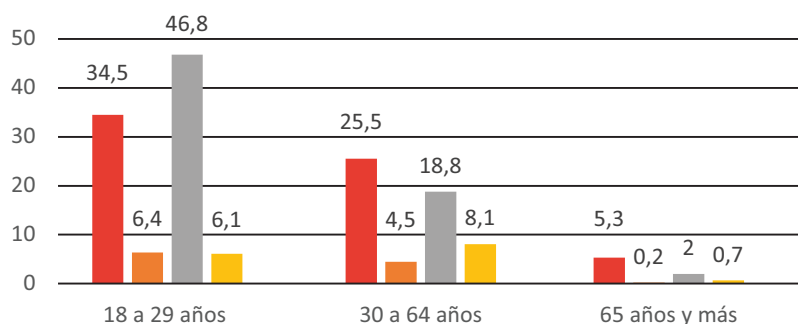
13 Estas son informaciones que puede proveer un sistema unificado de registro y, además, permite controlar el accionar de cada institución involucrada en dicha ruta crítica. Varios feminicidios ocurridos pudieron haberse evitado si la ruta crítica y la articulación interinstitucional hubieran funcionado eficaz y eficientemente.

14 El Ministerio Público atiende casos de violencia familiar, tipificada como acción penal pública (artículo 229 de Código Penal modificado por la Ley N° 6934/2022, que establece: «1°. El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera actos de violencia física o psicológica sobre: 1. Quien sea o hubiese sido su cónyuge, concubino, pareja sentimental, o contra quien se hubiese negado a restablecer una relación de pareja. 2. Sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por adopción, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. Se entenderá por "Ámbito familiar" a los efectos de este artículo, a los parientes sean por consanguinidad o por afinidad, al cónyuge o conviviente y a la pareja sentimental. Este vínculo incluye a las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia. Ley N° 3440, del 16 de julio de 2008; Ley N° 4628, del 29 de junio de 2012; Ley N° 5378, del 23 de diciembre de 2014; Ley N° 6934, del 28 de junio de 2022».

15 Datos proveídos por la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio Público. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/74801>

[https://www.ministeriopublico.gov.py/archivos/Archivos_pdf/Transparencia/datos_abiertos/datos_generales/2023/Estad%C3%ADstica_de_Hechos_Punibles_\(Discriminados_por_V%C3%ADctima_por_Sexo\)Ene-Dic2022.pdf?time=1695810775286](https://www.ministeriopublico.gov.py/archivos/Archivos_pdf/Transparencia/datos_abiertos/datos_generales/2023/Estad%C3%ADstica_de_Hechos_Punibles_(Discriminados_por_V%C3%ADctima_por_Sexo)Ene-Dic2022.pdf?time=1695810775286)

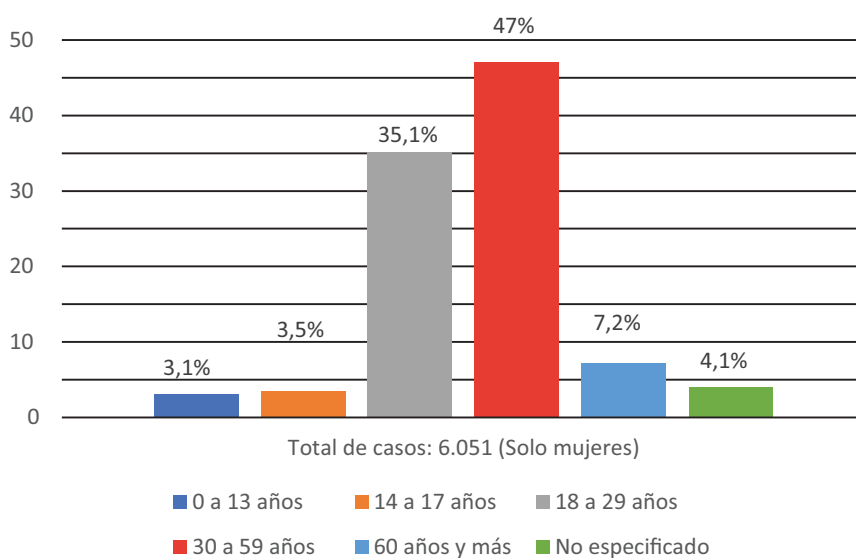
Gráfico 4. Mujeres víctimas de violencia, según tipos y por grupos de edad (%). Últimos 12 meses. Año 2021.



Fuente: Encuesta nacional sobre la situación de mujeres en Paraguay (ENSIMUP, 2021).

Los datos de la Policía Nacional del año 2022 sostienen los resultados de la ENSIMUP 2021 al indicar que las mujeres que están en el ciclo de vida productiva y reproductiva son las más afectadas por la violencia familiar. Las denuncias de quienes tienen entre 30 a 59 años llegan a casi la mitad de los casos (47,0 %) seguida por el 35,1 % de casos de quienes tienen entre 18 a 29 años.

Gráfico 5. Denuncias de violencia familiar (según grupos de edad) presentadas en la Policía Nacional. Año 2022.



Fuente: Policía Nacional – Departamento de Estadística. Sistema de Información Policial. Año 2022.

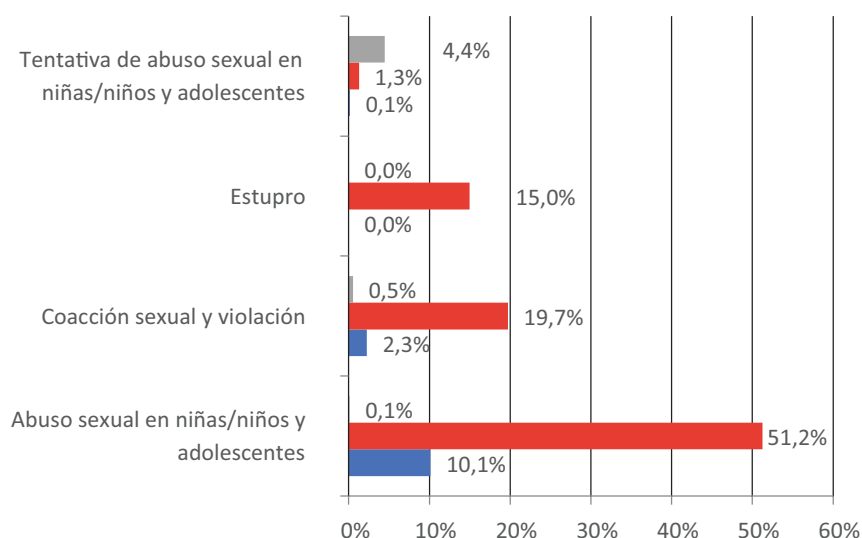
Valoración - Indicador 5.2.1	
Retroceso	

Indicador 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.

Aun cuando ya se ha dejado constancia de que la violencia sexual es uno de los tipos de violencia que más afecta a las mujeres, niñas y adolescentes, los datos del Ministerio Público correspondientes al año 2022 (Gráfico 6) proporcionan información sobre este

indicador, aunque sin discriminar por tipo de agresor¹⁶: en 12 meses hubo 3.111 denuncias de abuso sexual en niñas y 615 en niños (en total 6.072 casos), lo que da el dato espeluznante de 10 abusos sexuales por día, ¡uno cada dos horas!¹⁷.

Gráfico 6. Causas ingresadas en el Ministerio Público. Cantidad de víctimas que denunciaron violencia sexual (por sexo y %). Año 2022.



Fuente: Ministerio Público -Dirección de Planificación. Departamento de Estadística. Año 2022.

Valoración - Indicador 5.2.2	
Amenazado	■

META 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Indicador 5.5.1. Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales.

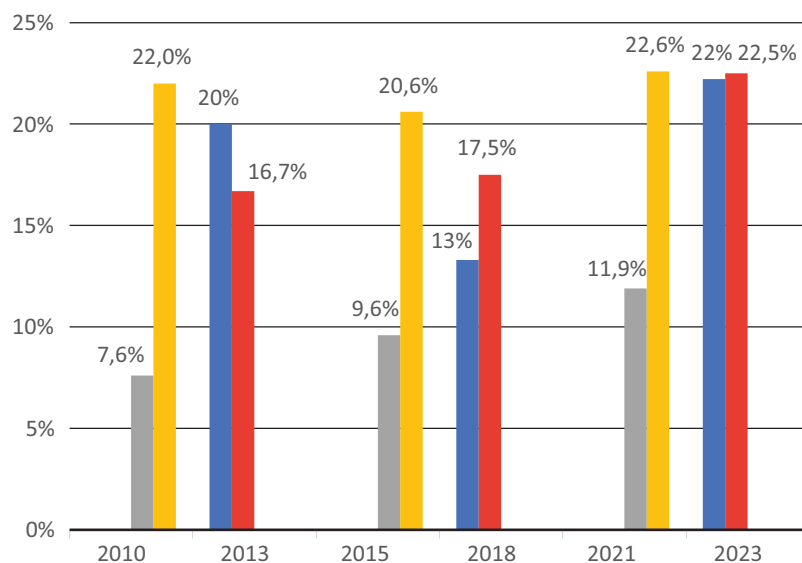
En términos comparativos, según los periodos electorales de nivel nacional y de gobiernos municipales, se puede notar un leve aumento de bancas parlamentarias y municipales en cada elección, pero es un crecimiento mínimo, con lo cual esa afirmación de que para llegar a la igualdad entre mujeres y hombres en la participación política se necesitan siglos no son meras palabras.

- a) Parlamentos nacionales. Es tan pequeño el crecimiento de bancas femeninas en el Congreso que en diez años solo se releva un exiguo 2 %.
- b) Gobiernos locales. En las concejalías municipales el crecimiento incluso tuvo un retroceso en 2015, recuperando en 2021 el porcentaje obtenido en 2010. En las intendencias, el aumento ha sido un poco mayor: de 7,6 % en 2010 a 11,9 % en 2021 (el total de intendencias en el país ha oscilado entre 250 a 260 aproximadamente).

¹⁶ Aunque los datos públicos del Ministerio Público no incluyen la relación de parentesco entre víctima y agresor, la información que se publica en prensa todos los días permite inferir que un alto porcentaje de los abusos sexuales ocurren en el ámbito familiar.

¹⁷ Y a estos datos hay que sumarle los casos ocurridos que no llegan a los ámbitos de la justicia.

Gráfico 7. Mujeres parlamentarias, intendentas y concejales. 2017-2023.



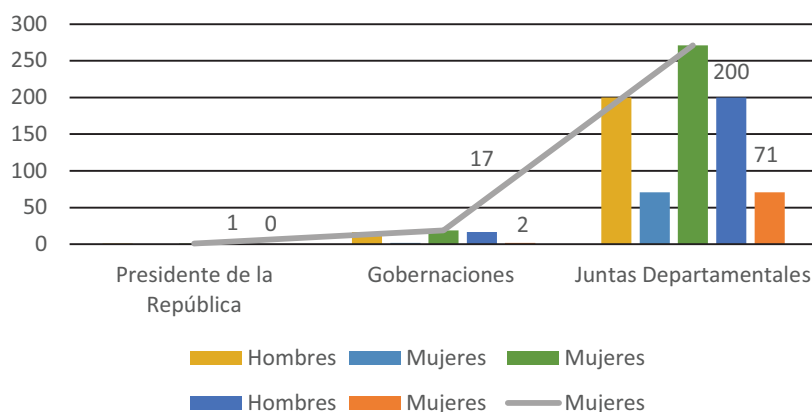
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) Datos en línea: <https://tsje.gov.py/>

Las mujeres en cargos políticos electivos

Desde aquella inclusión del magro 20 % de cuota mínima de participación en las candidaturas pluripersonales para elecciones internas partidarias, establecida en el Código Electoral - Ley N° 834/1996, los porcentajes de participación de mujeres en cargos titulares del Parlamento, Juntas Departamentales y Municipalidades, en algunos casos apenas sobrepasa la cuota establecida en la ley para las listas internas. Ciertamente, los partidos han incorporado cuotas más altas que la ordenada en el Código Electoral, pero el escollo para las mujeres es ocupar los primeros lugares de las listas, de modo a tener mayores chances de integrar la lista final de las candidaturas. En general, las mujeres ocupan los últimos lugares o como se suele decir, «para completar las listas».

En mayo de 2023 se realizaron las elecciones generales en las que nuevamente ganó la presidencia de la República la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado) y también consiguió la mayoría de las bancas parlamentarias y de las Juntas Departamentales. En los cargos uninominales, la posibilidad de que sea una mujer la presidenta de la República ni si quiera existió; mientras que en las 17 Gobernaciones, solo dos mujeres pudieron ser electas (dos gobernadoras).

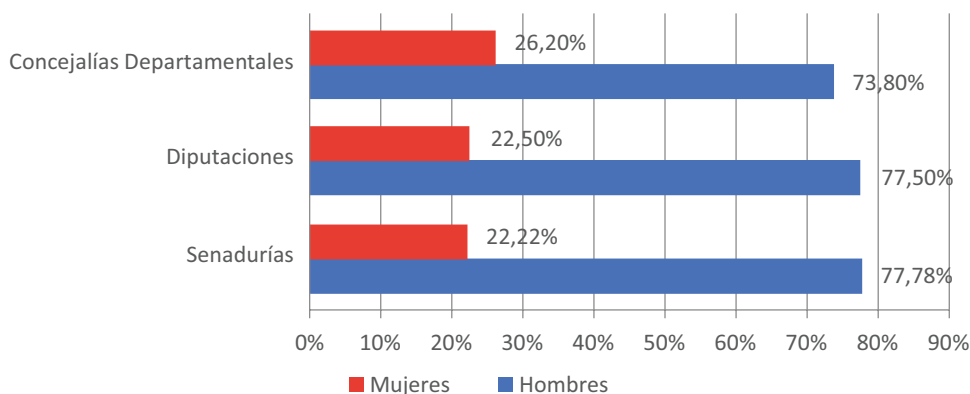
Gráfico 8. Resultados de las elecciones generales y departamentales 2023, en números y por sexo.



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Datos en línea: <https://tsje.gov.py/>

En cuanto a los cargos plurinominales, los hombres ocupan prácticamente tres partes del total de escaños parlamentarios y departamentales, siendo un poco mayor el porcentaje de mujeres cuando se trata de concejalías departamentales (26,20 %). En el Congreso, la reducida proporción de bancas de mujeres en el Senado y en las Diputaciones es similar. El total de bancas titulares del Senado son 45, y en la Cámara Baja 80.

Gráfico 9. Elecciones nacionales 2023, Paraguay. Bancas titulares del Congreso y Juntas Departamentales distribuidas por sexo.



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Datos en línea: <https://tsje.gov.py/>

Valoración - Indicador 5.5.1	
Estancado	●

Indicador 5.5.2. Proporción de mujeres en cargos directivos.

Como se ha podido apreciar en el análisis cuantitativo de los anteriores indicadores, la participación entre mujeres y hombres en el ámbito del poder político está muy lejos de ser equitativa e igualitaria. Así también es cuando se trata de otros ámbitos de la esfera pública. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel mundial, en 2015 solo el 19 % de cargos ejecutivos estaban ocupados por mujeres (OIT, 2020, cit. Fundación Paraguaya, 2022: 1). En Paraguay, datos oficiales de los últimos seis años indican que hubo un aumento importante de participación femenina en el año 2019, en comparación con los años 2017 y 2018, pero también hubo un abrupto descenso en el primer año de la pandemia, concordante con el alto porcentaje de mujeres que perdieron sus empleos o reducidos sus tiempos de trabajo remunerado fuera del hogar¹⁸. Según lo consigna Dobrée (2022: 24):

La crisis (...) tuvo un impacto diferenciado si se toma en cuenta el sexo de las personas, afectando de modo bastante más pronunciado a la población femenina. De acuerdo con datos oficiales¹⁹, del total de personas que dejaron de formar parte de la fuerza de trabajo entre el primer y trimestre de 2020, el 76,7 % (casi 166.000) fueron mujeres. De modo coincidente, también fue mayor la proporción de mujeres con edad para trabajar (72,3 %) que pasó a engrosar las filas de la población inactiva. Cerca de 170.000 mujeres se sumaron a este grupo durante el período referido.

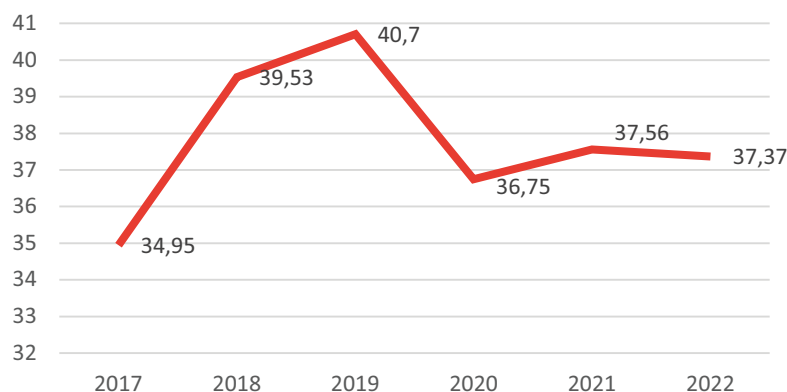
Este descenso se fue revirtiendo, y en el año 2022 el INE informa que un 37,37 % de mu-

¹⁸ Datos del INE. Disponible en: <https://atlasgenero.ine.gov.py/detalle-indicador.php?id=54&-year=2022>

¹⁹ Datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) correspondientes al primer y segundo trimestre de 2020, procesados por el Instituto Nacional de Estadística (anteriormente Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos), disponibles en: <https://www.ine.gov.py/publicacion.php>

jerres ocupan cargos directivos. Sin embargo, al analizar los datos por sexo se observa que en el caso de los hombres el porcentaje casi se duplica: ocupan cargos directivos el 62,4 % de los varones (Fundación Paraguaya, 2022: 4). En este caso, vale relevar que esta brecha se explica también con la diferencia existente entre la tasa de ocupación de las mujeres (53,93) con respecto a la tasa de los varones (79,14)²⁰.

Gráfico 10. Proporción de mujeres que ocupan cargos directivos en los últimos cinco años. 2017-2022.



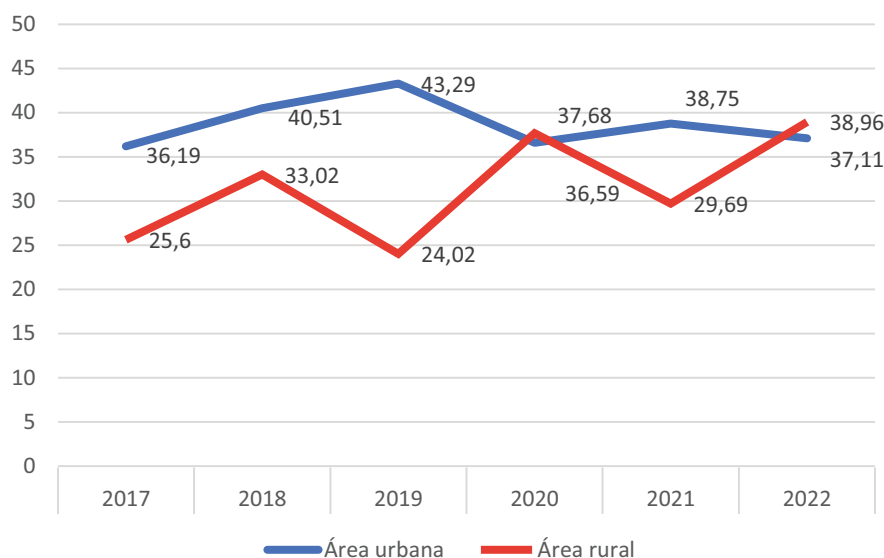
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Atlas de Género. Datos en línea. <https://atlasgenero.ine.gov.py/>

Este panorama indica que si se quiere aumentar la participación de mujeres en cargos donde se ejerce el poder de decisión, la ecuación podría ser sencilla: aumentar su participación en el mundo del trabajo remunerado, aunque ello requiere de una alta voluntad política de quienes administran el Estado. Esto implica la implementación de una serie de políticas de igualdad de oportunidades que incluye el acceso a la formación técnica y superior, el alivio de la carga del trabajo doméstico y de cuidados que recae mayoritariamente en las mujeres y el incentivo y promociones en aquellos ámbitos donde las mujeres ya están insertas.

Al observar estos mismos datos según áreas geográficas, alegra que la brecha de casi 10 puntos porcentuales que ubicaba a las zonas rurales muy por debajo de las áreas urbanas en 2017, se haya acortado e incluso aumentado en el año 2022: de 25,60 % en 2017, mujeres de áreas rurales aumentaron su posición en cargos directivos al 38,96 % en 2022. En cambio, en las áreas urbanas apenas mantuvieron sus porcentajes a lo largo de estos seis años: de 36,19 % de mujeres de áreas urbanas que ocupaban cargos directivos en 2017 representan el 37,11 % en 2022.

²⁰ Atlas de Género. Datos y mapas basados en estadísticas del Paraguay. Tasa de ocupación la población de 15 años y más de edad. Disponible en: <https://atlasgenero.ine.gov.py/detalle-indicador.php?id=55&year=2022>

Gráfico 11. Proporción de mujeres en cargos directivos por área en los últimos cinco años (2017-2022).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Atlas de Género. Datos en línea. <https://atlasgenero.ine.gov.py/>

Valoración - Indicador 5.5.2	
Insuficiente	➔

Bibliografía

Colmán, L., Cosp, S., Hammier, K., Rodas, R. y Téllez, N. (Equipo de investigación). (2022). *Análisis de la experiencia de mujeres en puestos directivos y gerenciales en Paraguay. Reporte de investigación*. Fundación Paraguaya, Fundación Avina. Semáforo de eliminación de la pobreza.

Dobrée, P. (2022). *La pandemia de la desigualdad. Mujeres, empleo y respuestas públicas para mitigar los efectos de la crisis*. PNUD, Oficina Paraguay [en línea] <https://www.undp.org/es/paraguay/press-releases/la-pandemia-impact%C3%B3-de-manera-desigual-las-mujeres-en-el-trabajo-y-los-cuidados>

Fundación Paraguaya (2022). Reporte de Investigación. Análisis de la experiencia de mujeres en puestos directivos y gerenciales en Paraguay. Asunción, Paraguay. [en línea] <http://www.fundacionparaguaya.org.py/v2/wp-content/uploads/2023/01/Analisis-de-la-experiencia-de-mujeres-en-puestos-directivos-y-gerenciales-en-Paraguay-2022.pdf>

González Vera, M. (2021). «Muchas promesas, pocas acciones. Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia». En: *Derechos Humanos Paraguay 2021*. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), pp. 93-106.

Zub Centeno, M. (2015). *La participación política electoral de las mujeres en el Paraguay*. PNUD y ONU Mujeres.

Ley N° 3440, del 16 de julio de 2008, «Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1160/97, Código Penal» [en línea] <https://bacn.gov.py/archivos/3485/20150728121420.pdf>

Ley N° 4628, del 29 de junio de 2012, «Que modifica el Artículo 229 de la Ley N° 1160/97 "Código Penal", modificado por la Ley N° 3440/08» [en línea] <https://bacn.gov.py/archivos/2710/20141028123652.pdf>

Ley N° 5378, del 23 de diciembre de 2014, «Que modifica el artículo 229 de la Ley N° 1160/97, Código Penal» [en línea] <https://bacn.gov.py/archivos/3685/20150728120544.pdf>

Ley N° 6934, del 28 de junio de 2022, «Que modifica el artículo 229 de la Ley N° 1160/9, Código Penal» [en línea] <https://bacn.gov.py/%20archivos/10525/LEY%206934.pdf>

ODS 8

Trabajo decente y crecimiento económico



Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Autor institucional: POJOAJU.

Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay

Raúl Monte Domecq / POJOAJU



La economía paraguaya está cada vez más alejada de cumplir con el enunciado del ODS 8, el cual es el crecimiento económico medido por el Producto Interno Bruto (PIB) en términos reales de valores constantes del año 2014, cuyo valor para el año 2022, en guaraníes, fue de 215.133.278 millones, y en dólares americanos fue de 47.863 millones; así, tenemos que ha experimentado un crecimiento de solo 6.1 % en los últimos cinco años, lo que representa un promedio aritmético de tasas de crecimiento del anual del PIB de solo 1,2 %. En el Cuadro 1 se pueden observar las tasas de variación anual del PIB que registraron niveles muy bajos, y que en dos años registraron signos negativos (reducciones o caídas).

Se debe tener en cuenta que **crecimiento económico** no es igual a **desarrollo económico**, porque el primero mide la creación de riqueza de un país, cuantificada monetariamente en un año determinado, sin tener en cuenta a quienes la crearon, cómo se distribuyen los beneficios y quiénes lo capitalizan. Mientras que lo segundo —el desarrollo económico— hace referencia a la sociedad de un país como un todo, considerando las partes que lo constituyen, cómo se distribuye y su impacto en los índices de desarrollo humano, en el marco de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales (DESCA), consagrados en el marco legal del Sistema de las Naciones Unidas, e incluyendo la última generación de los derechos al acceso a la tecnología de la información y comunicación (TIC). Por lo tanto, se puede afirmar que la **tasa de crecimiento del PIB**, por sí sola, no es un indicador adecuado para medir el grado de progreso y avance de un país, su sociedad, su territorio y sus bienes comunes de la naturaleza.

Los factores que condicionan este comportamiento del PIB hacen referencia a la escasa diversificación de la economía paraguaya, centrada en productos agropecuarios primarios de exportación, como la soja y otros granos y la carne; actividades económicas que generan altas rentas concentradas en pocas empresas, principalmente multinacionales, con bajo nivel de tributación al fisco, generando un **pasivo ambiental**, como la deforestación de los bosques, la contaminación por fumigación aérea, del suelo, de los causes hídricos, entre otros. También genera un **pasivo social**, porque afectan la salud de la población rural, no contribuyen a la generación de empleo, expulsan a comunidades de los pueblos indígenas y población campesina, obligando a emigrar hacia los grandes centros suburbanos y ensanchando la pobreza, con aumento de los trabajadores de la economía informal, como estrategia de sobrevivencia.

Por el lado laboral, prueba de lo afirmado, es la persistencia en los últimos veinte años de la proporción de los trabajadores de la economía informal con relación a la fuerza laboral, cuya tasa oscila entre el 65 % y el 70 %. Esto significa que, por cada 10 trabajadores, siete están en la economía informal. Este es uno de los obstáculos más importantes que indica que no existe

capacidad o voluntad por parte del Gobierno para encarar políticas públicas que cambien esta situación y permita lograr la meta del «empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».

META 8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7 % anual en los países menos adelantados.

Indicador 8.1.1 GLO. Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita.

Cuadro 1. Paraguay, PIB real total y per cápita, en dólares constantes de 2014, en valores absolutos y en tasa de variación anual.

Año	PIB a precios de comprador en millones de USD constantes de 2014	Tasa de variación anual %	PIB por habitante en USD constantes de 2014	Tasa de variación anual %
2017	45.102		6.486	
2018	46.547	3,2	6.600	1,8
2019	46.360	-04	6.481	-1,8
2020	45.980	-08	6.340	-2,2
2021*	47.827	4,0	6.504	2,6
2022*	47.863	0,1	6.421	-1,3

Fuente: Estudios Económicos – Gerencia de Estadísticas Económicas – Departamento de Cuentas Nacionales.

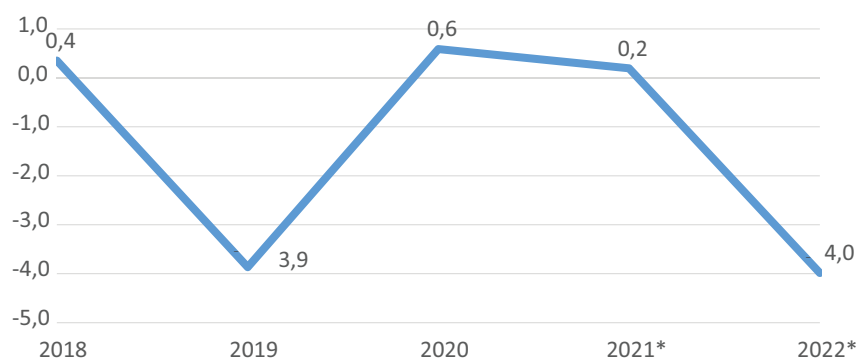
*Datos preliminares sujetos a revisión. Para el cálculo del PIB per cápita se utilizan las proyecciones de población de la DGEEC, Censo 2012. Nota: Elaborado en base al Cuadro 8 del Anexos Estadístico del Informe Económico del Banco Central, 07/11/2023.

En el Cuadro 1 se puede apreciar que el ritmo de crecimiento anual del PIB por habitante, en valores reales, en los últimos cinco años (2018 a 2022) fue insuficiente para alcanzar el nivel de «un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7 % anual en los países menos adelantados», tal como lo enuncia la Meta 8.1 citada precedentemente. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Banco Central del Paraguay (BCP), se puede deducir que el promedio aritmético de la tasa de crecimiento del PIB real por habitante fue de -0,2 % en los últimos cinco años.

En el periodo de tiempo considerado, el PIB real por habitante fue de 6.486 dólares americanos en el año 2017; y luego de cinco años, en el 2022, registró un valor inferior, con una cifra de USD 6.421 por habitante y por año.

Mientras que la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita, en valores reales, registró un crecimiento negativo del -1.3 % como promedio aritmético anual. Esto se debió a tres fuertes caídas: en los años 2019, 2020 y 2022.

Gráfico 1. Paraguay: Tasa de variación anual del PIB real por habitante. Años 2018 a 2022.



Fuente: Gráfico elaborado en base a los datos del Cuadro 1 - Paraguay: Tasa de crecimiento anual del PIB real en USD constantes de 2014 total y per cápita.

Valoración - Indicador 8.1.1	
Retroceso	⬇️

META 8.2. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

Indicador 8.2.1 GLO. Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada.

Cuadro 2. Paraguay: Tasa de variación anual del PIB real por persona ocupada.

Año	PIB a precios de comprador en millones de USD constantes de 2014	Población ocupada	PIB por habitante en USD constantes de 2014	Tasa de variación anual %
2017	45.102	2.578.929	17.849	-
2018	46.547	2.652.245	17.550	0,4
2019	46.360	2.747.799	16.872	-3,9
2020	45.980	2.709.331	16.971	0,6
2021*	47.827	2.812.646	17.004	0,2
2022*	47.863	2.931.641	16.326	-4,0

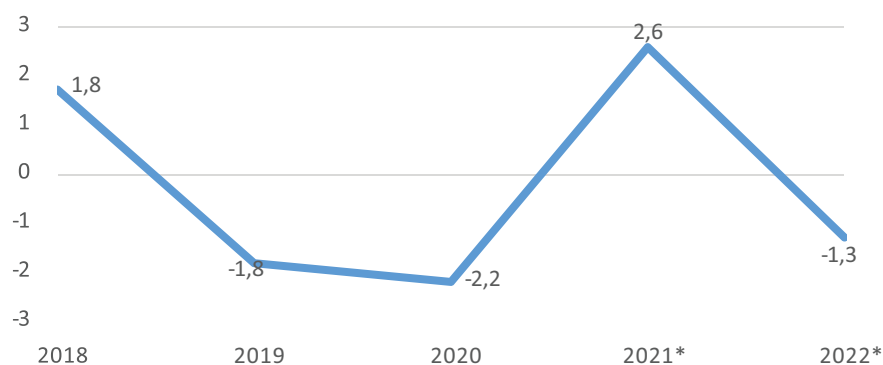
Fuentes: Elaborado con base en el Cuadro 8 del Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, 07/11/2023. *Datos preliminares sujetos a revisión.

Boletín Ocupación Informal. Encuesta Permanente de Hogares Continua. 2017-2022, INE.

La tasa de crecimiento anual del PIB real por persona ocupada, experimentó un descenso de USD 17.489 en el año 2017 a un valor de USD 16.326 en el año 2022. Es decir, en cinco años su valor registró una disminución del -6.6 % mayor.

El PIB real por persona ocupada, que de alguna forma indica el nivel de productividad de la mano de obra de un país en el lapso de un año, ha registrado una variación anual a un ritmo promedio aritmético de -1.3 %; y lo resaltante es el impacto de dos caídas pronunciadas: en el año 2019 en un -3.9 %, y en el año 2022 en un -4.0 %. Lo apuntado se aprecia continuación en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Paraguay: Tasa de variación PIB real por persona ocupada. Años 2018 a 2022.



Fuente: Gráfico elaborado en base a los datos del Cuadro 2 - Paraguay: Tasa de variación anual del PIB real por persona ocupada en USD constantes de 2014.

Valoración - Indicador 8.2.1	
Retroceso	⬇️

META 8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Indicador 8.3.1 GLO. Proporción de empleo informal con respecto al empleo total, desglosada por sector y sexo.

Cuadro 3. Paraguay: Población ocupada no agropecuaria formal¹ e informal en cantidad de habitantes. Años 2021 y 2022.

Mano de obra formal e informal	Año 2021	Año 2022				Diferencias	
	4° Trimestre	1 ^{er} Trimestre	2° Trimestre	3 ^{er} Trimestre	4° Trimestre	4° Trim. 2021 y 4° Trim. 2022	3 ^{er} Trim. 2022 y 4° Trim. 2022
Total país²							
Total de ocupados no agropecuarios	2.850.679	2.821.003	2.844.929	2.898.696	2.940.238	89.559	41.542
Ocupados formales no agropecuarios	1.026.972	1.025.108	1.059.829	1.100.104	1.075.692	48.720	-24.412
Ocupados informales no agropecuarios	1.816.035	1.791.529	1.778.937	1.789.160	1.857.317	41.282	68.157
No disponible	7.672	4.396	6.163	9.432	7.229	-443	-2.203
Urbana							
Total de ocupados no agropecuarios	2.184.270	2.163.229	2.201.251	2.198.078	2.250.977	66.707	52.899
Ocupados formales no agropecuarios	857.652	859.543	893.025	914.843	924.681	67.029	9.838
Ocupados informales no agropecuarios	1.319.723	1.300.716	1.302.898	1.274.439	1.319.633	-90	45.194
No disponible	6.895	2.970	5.328	8.796	6.663	-232	-2.133
Rural							
Total de ocupados no agropecuarios	666.409	657.804	643.678	700.618	689.261	22.852	-11.357
Ocupados formales no agropecuarios	169.320	165.565	166.804	185.261	151.011	-18.309	-34.250
Ocupados informales no agropecuarios	496.312	490.813	476.039	514.721	537.684	41.372	22.963
No disponible	777	1.426	835	636	566	-211	-70

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021-2022 (Cuadro N° 10). 1/ Son ocupados formales los asalariados que cotizan al sistema de jubilación y pensión y los trabajadores independientes que están inscritos en el Registro único de Contribuyentes. 2/ No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

En el Cuadro 4 se presenta el total de la población ocupada no agropecuaria, que en el año 2022 ascendió a la cifra de 2.940.238 personas, que registra un leve incremento del 3.1 % con relación al año 2021. De este total, los trabajadores ocupados informales no agropecuarios representan una participación del 63.2 % en el año 2022 y del 63.7 % en el año 2021; lo que revela una escasa variación y confirma el gran peso que sigue teniendo el trabajo en condiciones informales en la fuerza laboral del Paraguay.

Del total de trabajadores ocupados informales no agropecuarios, que representó la cifra de 1.857.317 personas para el año 2022, el 71.1 % pertenece al sector urbano y el 28.9 % restante pertenece al sector rural. En 2021, de un total de 1.319.723 personas ocupados informales no agropecuarios, el 72.7 % estaba en el área urbana y el 27.3 % en el área rural. Se aprecia una escasa variación porcentual a favor del sector rural, que no modifica la tendencia. Se deduce que el trabajo en la economía informal es predominantemente urbano.

El boletín estadístico *Ocupación informal*, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE)²¹ con datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022, expone que al analizarlo por sexo se observa que, para el año 2022, el 65,2

²¹ <https://www.ine.gov.py/noticias/1632/la-ocupacion-informal-se-ubico-en-el-63-en-el-ano-2022>

% de las mujeres ocupadas trabaja en un empleo informal, en tanto que el 61,3 % de los varones está en la misma situación. No obstante, los hombres tienen mayor presencia en términos absolutos en el empleo informal, aproximadamente 997 mil hombres, ante unas 850 mil mujeres.

En el grupo de jóvenes de 15 a 19 años de edad, se presenta el mayor nivel de ocupación informal en el país, pues afecta a más del 90 % de la población ocupada en ese grupo etario. La población adulta mayor, muestra valores de alrededor del 70 %, es decir 7 de cada 10 adultos de 65 y más años de edad, están ocupados en una ocupación informal. Los niveles más bajos de ocupación informal se evidencian en el grupo de edad de 40 a 44 años, en el periodo analizado, donde el porcentaje se sitúa en 52,4 %.

¿Qué es la ocupación informal?²²

Al ser uno de los problemas estructurales más relevante del mercado laboral paraguayo, se incluye el concepto y el alcance de la ocupación informal. La Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2015, sobre formalización de la economía informal, determina que «(...) la expresión “economía informal”: a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto». Y al delimitar su ámbito de aplicación dispone que la misma:

se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a:

a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como:

i) los trabajadores por cuenta propia;

ii) los empleadores, y

iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;

b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;

c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y

d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas. El trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados. (OIT, 2015: 3).

La definición de ocupación informal adoptada por el INE (ex DGEEC) incluye a las siguientes categorías de trabajadores:

1. Empleados y obreros públicos: que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión.

2. Empleados u obreros privados: que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión independiente de la situación de la empresa donde trabaja.

3. Patrones o Empleadores: cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda.

4. Trabajadores por cuenta propia: cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda.

5. Trabajadores familiares no remunerados: independientemente de que la empresa donde trabaja tenga o no RUC.

6. Empleados domésticos: que no aportan al sistema de jubilación.

(DGEEC, 2019: 9)

Para la estimación de la ocupación informal se tiene en cuenta la ocupación principal.

²² Monte Domecq, R. (2020).

No se incluyen en dicha estimación las actividades agropecuarias, conforme a las recomendaciones de la OIT que señala «la recopilación de datos de la actividad agrícola constituye un desafío operativo y conceptual ya que aquello que funciona bien o que se comprende y comunica bien por medio de preguntas en una encuesta aplicada en zonas urbanas, no necesariamente funciona en las zonas rurales que no pueden describirse fácilmente mediante definiciones y categorías estándares» (cit. DGEEC, 2019: 9).

Valoración - Indicador 8.3.1	
Retroceso	

META 8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Indicador 8.5.2 GLO. Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.

La tasa de desocupación es estimada en 5,7 % del total de la fuerza laboral para el año 2022 y significa que por cada 100 personas que componen la fuerza de trabajo, existen 5,7 personas que están desocupadas, buscan trabajo, incluyendo a cesantes y aspirantes. Este porcentaje decayó con relación al año 2021 que fue del 6,8 % (Cuadro 4).

La desocupación abierta no es el problema más grave en Paraguay, sino más bien la situación de los trabajadores de la economía informal por su envergadura, gravedad y urgencia para las personas que se encuentran en esta categoría.

Cuadro 4. Paraguay: Tasa de desocupación en porcentaje.

Tasa de desocupados	Año 2021	Año 2022				Diferencias	
	4° Trimestre	1 ^{er} Trimestre	2° Trimestre	3 ^{er} Trimestre	4° Trimestre	4° Trim. 2021 y 4° Trim. 2022	3 ^{er} Trim. 2022 y 4° Trim. 2022
Total país ^{1/}							
Total	6,8	8,5	6,7	6,3	5,7	-1,1	-0,6
Hombres	4,8	7,5	5,9	5,4	4,7	-0,1	-0,7
Mujeres	9,6	9,8	7,9	7,6	7,1	-2,5	-0,5
Urbana							
Total	8,2	9,3	7,1	6,8	6,1	-2,1	-0,7
Hombres	6,2	9,1	6,1	6,6	5,2	-1,0	-1,4
Mujeres	10,7	9,7	8,3	7,1	7,1	-3,6	0,0
Rural							
Total	4,2	6,8	6,1	5,4	4,9	0,7	-0,5
Hombres	2,5	4,8	5,7	3,3	3,8	1,3	0,5
Mujeres	7,0	10,1	6,8	8,7	7,0	0,0	-1,7

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021-2022 (Cuadro N° 5). 1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Analizando los valores absolutos, el total de la población desocupada nivel país, para el año 2021 ascendió a 256.860 personas, de las cuales en un 59 % fueron mujeres, y en un 41 % fueron hombres. Para el año 2022, la desocupación a nivel país redujo su tamaño y fue de 212.265 personas, de las cuales un 52 % fueron mujeres y un 48 % fueron hombres (Cuadro 5).

Cuadro 5: Población desocupada en cantidad de habitantes.

Población desocupada	Año 2021	Año 2022				Diferencias	
	4° Trimestre	1er Trimestre	2° Trimestre	3er Trimestre	4° Trimestre	4° Trim. 2021 y 4° Trim. 2022	3er Trim. 2022 y 4° Trim. 2022
Total país ^{1/}							
Total	256.860	317.030	249.983	238.352	212.265	-44.595	-26.087
Hombres	104.106	160.720	126.751	116.516	102.076	-2.032	-14.440
Mujeres	152.752	156.310	123.232	121.836	110.189	-42.563	-11.647
Urbana							
Total	201.764	230.025	173.101	167.792	149.505	-52.259	-18.287
Hombres	83.414	122.459	81.686	89.701	70.315	-13.099	-19.386
Mujeres	118.350	107.566	91.415	78.091	79.190	-39.160	1.099
Rural							
Total	55.096	87.005	76.882	70.560	62.760	7.664	-7.800
Hombres	20.694	38.261	45.065	26.815	31.761	11.067	4.946
Mujeres	34.402	48.744	31.817	43.745	30.999	-3.403	-12.746

Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2021-2022 (Cuadro N° 6). 1/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Valoración - Indicador 8.6.1	
Estancado	●

META 8.6. De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Indicador 8.6.1 GLO. Proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación.

Este sector de la población en edad de trabajar es conocido también como los jóvenes «NiNi», porque ni estudian ni trabajan. Se los considera como el bono demográfico por representar una proporción de personas en edad de trabajar o potencialmente productiva.

En el caso de Paraguay, con base en los datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares Continua año 2021, este sector fue identificado como la población en edad de trabajar cuyas edades están comprendidas entre 15 a 29 años de edad; la cual fue estimada en 258.830 jóvenes sobre una población de la fuerza laboral de 1.960.832, y la tasa de participación resultante es del 13.2 %. Esto significa que, de cada 100 jóvenes de la fuerza laboral citada precedentemente, 13 jóvenes (hombres y mujeres) ni estudian ni trabajan (NiNi). Y al no contar con empleo ni estudios, no pueden encarar las exigencias de la vida o cubrir necesidades básicas como alimentación, vestimenta y vivienda.

Si bien estas estimaciones se estarían actualizando en función a los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2022, este segmento de los NiNi sigue y seguirá representando un grave y urgente problema que las políticas públicas deben encarar, sobre todo en el acceso a la educación básica y superior. El Estado debe facilitar el acceso a mejores oportunidades de vida, estudio y trabajo con vista en reducir los riesgos de la drogadicción, de caer en el mundo de los delitos y enfermedades crónicas. Deben ser incorporados prioritariamente dentro de las políticas públicas de protección social.

Valoración - Indicador 8.6.1	
Amenazado	■

Bibliografía

Banco Central del Paraguay (2023). Anexo Estadístico del Informe Económico. Estudios Económicos - Gerencia de Estadísticas Económicas - Departamento de Cuentas Nacionales.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos - DGEEC (2019). Boletín *Ocupación Informal*, EPHC 2013-2018. Asunción. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ocupacion%20informal/ocupacion_informal_2013_2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE). Boletín Ocupación Informal, Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2017-2022. [en línea] <https://www.ine.gov.py/noticias/1632/la-ocupacion-informal-se-ubica-en-el-63-en-el-ano-2022>

Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2021–2022.

Monte Domecq, R. (2020). «Aportes para un diagnóstico sobre la situación de los trabajadores de la economía informal en el Paraguay». Informe de consultoría para la OIT.

Organización Internacional del Trabajo - OIT (2015). Recomendación N° 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia en su 104.ª reunión, el 12 de junio de 2015 en Ginebra. [en línea] https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang-es/index.htm

POJOAJU, Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay (2021). *Miradas desde la sociedad civil sobre el estado de los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asunción. Paraguay. [en línea] <http://www.pojaju.org.py/archivos/6134>

ODS 12

Producción y consumo responsable



Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Autor Institucional: Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural)

Sarah Zevaco / Base Investigaciones Sociales (BASE-IS)
Quintín Riquelme / Centro de Documentación y Estudios (CDE)



Las metas y los indicadores del ODS 12 reflejan nuevamente el casi nulo compromiso con el consumo y la producción sostenible, sea en cuanto a políticas, planes o, incluso, con estudios mínimos de la realidad nacional en cuanto a producción y consumo: no se analizan las pérdidas de alimentos, ni tampoco la necesidad de inversiones estatales económicas y humanas para la implementación de políticas de compras públicas. Pocos de los indicadores y metas del ODS son analizados por parte de los responsables estatales. En 2023, asumió un gobierno que nuevamente plantea el fortalecimiento de inversiones para producción de *commodities* para la exportación²³, la no-modificación del sistema tributario (altamente desigual)²⁴ y un gasto público reducido, proponiendo que el mercado financiero pueda ir aportando soluciones a las situaciones de extremas desigualdades. No se ha escuchado, hasta el día de hoy, que el Estado pueda colaborar en mejorar el consumo de alimentos ni tampoco su producción, por el contrario: son los rubros y modelos productivos no sostenibles los que se vienen apoyando.

META 12.3. De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.

Indicador 12.3.1. Índice mundial de pérdidas de alimentos.

La pérdida de alimentos es una problemática que no cobró aún importancia en cuanto a medición, análisis y políticas públicas.

Los datos que permitirían la valoración del indicador no están actualizados y no son confiables, así como advierte el UNEP (United Nations Environment Programme) en su Informe 2021. Mencionando que los datos son de «muy baja confianza» (productos de extrapolación en base a datos antiguos/de otros países con similar patrón de consumo/fuentes no científicas), se estima que la pérdida doméstica de alimento es de 72 kg/cápita/año, y de 510.256 toneladas al año (UNEP, 2021: 63). Este dato de baja confiabilidad no permite evaluar el alcance de la meta, al no disponer tampoco de una línea de base.

Aparte de la UNEP, se tienen datos desde la organización Decidamos que conciernen a la pérdida de alimentos en el Mercado de Abasto. Las pérdidas observadas en la cadena son las siguientes:

²³ <https://www.valoragro.com.py/politica/santiago-pena-cuales-son-las-propuestas-para-el-campo-del-nuevo-presidente-de-paraguay/>

²⁴ <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/02/21/categoricamente-rechazo-aumentar-los-impuestos-afirma-santiago-pena/>

En los mayoristas/acopiadores:

- 3 a 5 % en frutas como manzana y pera que se conservan en cámara fría.
- 15 a 20 % en hortalizas como repollo, zanahoria y locote.
- 25 a 30 % en frutas que no se guardan en cámara fría.

En los recicladores:

Se estima que se pierde entre un 35 a 50 % de la mercadería (que ya generalmente es recuperada del eslabón anteriormente mencionado), dependiendo del nivel de daño que afecta a las hortalizas o frutas.

Valoración - Indicador 12.13.1

Sin datos que permitan valoración

META 12.7. Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Indicador 12.7.1. Número de países que aplican políticas y planes de acción sostenibles en materia de adquisiciones públicas.

En cuanto a esta meta, si bien se va mencionando y promoviendo —en particular a partir de la inclusión en normativas— la adquisición sostenible de alimentos, a través de las compras públicas a la agricultura familiar (CPAF), no se vio ningún avance de manera sistemática ni sostenible.

Las normativas previstas fueron un principio el Decreto N° 1056/2013 por el cual se establece «La modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos de la Agricultura Familiar», luego el Decreto N° 3000/2015²⁵ (el cual se realizó para dar impulso a la ambiciosa Ley N° 5210/2015 de alimentación escolar y control sanitario), y finalmente el Decreto N° 9270/2018 que establece la modalidad complementaria de contratación denominada Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la Agricultura Familiar.

La implementación de las CPAF en Paraguay no se da ni desde una dirección ni desde un proyecto, programa o política. Existe una persona encargada (entre otras tareas a su cargo) en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y una mesa interministerial instalada con el apoyo de FAO²⁶, más que todo impulsada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), un actor y potencial comprador central a nivel de Estado. Más allá de los fondos disponibles (para alimentación escolar, a través de FONACIDE) y seguros, no existe entonces ni política ni plan de acción en lo concreto, ni menos presupuesto para asegurar la gestión (lo único que hubo fue con apoyo de FAO en Yhú²⁷).

Las informaciones²⁸ del MAG, reunidas con las sistematizadas por José Rojas Caballero, muestran lo limitado de los procesos llevados a cabo: se realizan de manera irregular, puntual y en forma localizada en determinados territorios.

25 Texto y alcance a ser consultados en el link siguiente: <https://leap.unep.org/countries/py/national-legislation/decreto-n-3000-por-el-cual-se-establece-la-modalidad>

26 Ver <https://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/fr/c/1070622/> y Rojas (2023).

27 Ver descripción de los elementos del proyecto en <https://www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/270247/>

28 Información Pública, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Solicitud n° 44898. Disponible en <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/44898>

Cuadro 1. Resumen de las Compras Directas de la Agricultura Familiar Periodo 2013-2023.

	Año	Convocante	Monto en G.
Alimentación Escolar Dpto. Paraguari	2014	Gobernación de Paraguari	96.516.500
Alimentación Escolar Dpto. Paraguari	2014	Gobernación de Paraguari	3.719.929.300
Alimentación Escolar Dpto. Misiones	2014	Gobernación de Misiones	985.240.350
Alimentación Escolar Dpto. Misiones	2014	Gobernación de Misiones	1.388.688.340
Alimentación Escolar Avaí	2014	Municipalidad de Avaí	24.055.900
Alimentación Escolar Yhú	2014	Municipalidad de Yhú	43.028.500
Adquisición de productos de la AF Paraguari	2014	Policía Nacional	96.516.500
Alimentación Escolar Yhú	2015	Municipalidad de Yhú	51.615.116
Adquisición de productos de la AF IPS Caaguazú	2015	Instituto de Previsión Social	34.774.800
Adquisición de productos de la AF IPS Caaguazú	2016	Instituto de Previsión Social	34.773.300
Adquisición de productos de la AF IPS Misiones	2017	Instituto de Previsión Social	126.745.000
Emergencia Nacional COVID-19	2020	SEN	422.800.000
Emergencia Nacional COVID-20	2021	SEN	870.591.000

Fuente: Elaboración propia, según Rojas (2023) y MAG.

Si bien hubo otros llamados realizados en el marco de la alimentación escolar, y sí se realizan compras a la AF por parte de las empresas proveedoras, no se registraron ni analizaron estos casos, por falta de recursos y/o interés político por la trazabilidad y sistematización de los procesos. Por otro lado, se pudieron observar varias contradicciones en los procesos: la falta de transparencia (y posteriores denuncias en la prensa) y posible corrupción vinculada a los procesos de compras, la preferencia de los gobiernos por la adjudicación a empresas «amigas» —aunque los comparativos de costos planteen claramente las ventajas de las CPAF (MAG, 2014), y la falta de voluntad política en el acompañamiento tanto a los compradores como a los productores (no se creó ninguna estructura estatal de implementación).

El mercado público de adquisición de alimentos es constante, altamente previsible, localizado a lo largo y ancho del país y dispone anualmente de un muy importante volumen de recursos financieros para la adquisición de productos alimentarios. Sin embargo, es casi nulo el aprovechamiento de esta estrategia. Además, en la ecuación de las CPAF actualmente no se está dando la participación de los productores (Rojas, 2023), ni tampoco es considerado como una herramienta de protección social con un carácter de desarrollo territorial y educativo.

Las prácticas de adquisición pública sostenibles no existen en realidad, por ausencia de políticas que vayan más allá de los enunciados en las normativas: no existen presupuestos ni estrategias que conformen políticas de intervención para esta meta.

Valoración - Indicador 12.7.1	
Estancado	●

Bibliografía

- INE (2023). Encuesta Permanente de Hogares Continua-(EPHC). 2022. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso. Asunción: INE. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf
- INE (2022). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2021. Principales resultados de pobreza monetaria y distribución del ingreso. Asunción: INE. [en línea] https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5626_Boletin_Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202021_INE.pdf
- Martínez S. (2020). *Gestión y consumo sostenible y resiliente de recursos alimenticios al interior del*

mercado de abasto de Asunción. Asunción: Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. [en línea] <https://www.soberaniaalimentaria.org.py/wp-content/uploads/2020/11/Gestion-y-Consumo-sostenible-y-resiliente-de-alimentos.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Planificación. (2014). *Análisis de Costos del Menú Escolar*. Asunción: MAG.

Rojas Caballero, J. A. (2023). «10 años de las Compras Públicas de la Agricultura Familiar en Paraguay. Lecciones Aprendidas y desafíos para el futuro». *Revista Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*. Vol. 8, núm. 1, pp. 1-33, 2023. [en línea] <https://doi.org/10.54549/ky.8.2023.e3294>

United Nations Environment Programme (2021). *Food Waste Index Report 2021*. Nairobi – Kenya: UNEP. [en línea] <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35280/FoodWaste.pdf>

ODS 13

Acción por el clima

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Autor Institucional: Red de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales del Paraguay (ROAM)

Ing. MSc. Silvia Estigarribia Canese
Ing. MSc. Néstor Javier Sagüi
Naturaleza para la Vida



Para el análisis de este ODS se han seleccionado dos metas con sus indicadores: Meta 13.1 «Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países» (indicadores 13.1.1, 13.1.2, 13.1.3) y Meta 13.2 «Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales» (indicadores 13.2.1, 13.2.2)

El Instituto Nacional de Estadística (INE) aún no cuenta con indicadores para todas las metas. Al tiempo de este informe de seguimiento, solo cuenta con datos de indicadores 13.3.2 «Emisiones de Gases de Efecto Invernadero»; e indicador 13.2.1 «Paraguay - Contribuciones determinadas a nivel nacional, estrategias a largo plazo, planes nacionales de adaptación, estrategias reportadas en comunicaciones de adaptación, según año de reporte».

En este sentido, este trabajo presenta un esfuerzo de reunir la mayor cantidad de información que pueda servir como una referencia e identificación de necesidades en materia de datos, reportes e informaciones oficiales.

META 13.1. Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Indicador Global 13.1.1. Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 personas.

Las enfermedades y eventos de salud asociados con desastres naturales y temperaturas extremas, y con causales así en el cambio climático, pueden ser clasificadas según lo siguiente (Feo et al., 2009):

- **Enfermedades hídricas:** Debido a una menor disponibilidad de agua potable, lo que empeora los sistemas de saneamiento, se reduce la reserva de agua dulce, provocando que los recursos hídricos y sanitarios se vuelvan críticos. Esto genera un aumento de la incidencia de las diarreas y trastornos gastrointestinales, principalmente.
- **Enfermedades transmitidas por alimentos:** El deterioro de la calidad y el suministro de alimentos y la crisis del agua (Gregory et al., 2005) están asociados con diversas enfermedades relacionadas con la desnutrición, enfermedades carenciales y transmitidas por alimentos, causando intoxicaciones o infecciones.
- **Enfermedades respiratorias:** La contaminación del aire, la quema y desaparición de bosques junto con las condiciones de temperatura y humedad pueden

- propiciar enfermedades que afectan al sistema respiratorio en general.
- **Infecciones transmitidas por vectores:** Las temperaturas más altas están cambiando la distribución geográfica de las especies portadoras de enfermedades, aumentando la presencia de mosquitos, garrapatas y roedores transmisores de enfermedades.
- **Cáncer y enfermedades crónico-degenerativas:** Los contaminantes ambientales, la intensa radiación solar, los productos químicos utilizados en la producción de alimentos, la mala calidad del agua son factores relacionados con diversas enfermedades (ejemplo: enfermedades de la piel, diversos tipos de cáncer, etcétera.).
- **Eventos de salud asociados con desastres naturales y temperaturas extremas:** Los desastres naturales provocan el colapso de los servicios de atención de la salud y generan altos costos sociales (Morales-Soto & Alfaro-Basso, 2008). Las inundaciones, tormentas, incendios, sequías, heladas y olas de calor, pueden causar muertes y accidentes, hambrunas, desplazamiento de personas a condiciones de vivienda inseguras (el hacinamiento es un factor en la propagación de enfermedades como la tuberculosis), brotes epidémicos y trastornos mentales individuales y colectivos. Los períodos de calor y frío se asocian con deshidratación, hipotermia y enfermedades cardiovasculares (Miranda et al., 2003; Díaz et al., 2005).

Para el monitoreo de este indicador se consideran como antecedentes las Comunicaciones Nacionales del Paraguay reportadas ante la UNFCC, la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (2017) y la Primera Comunicación Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021). La Comunicación más reciente sobre Cambio Climático, del año 2023, que es la Cuarta Comunicación Nacional, no registra información sobre el sector salud y los impactos del cambio climático.

Tercera Comunicación Nacional de Paraguay sobre Cambio Climático y el sector salud. Como antes ya fue mencionado, el sector salud es uno de los sectores con mayor vulnerabilidad por los efectos del cambio climático, debido a que existen enfermedades que tienen una estrecha relación con el aumento de la variabilidad climática consecuente del cambio climático. En este sentido, la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático refiere que el dengue se ha convertido en una epidemia a partir del año 2009 (MSBPS, 2013, cit. en SEAM/PNUD/FMAM, 2017: 42). Un problema no menor que releva esta Comunicación, es la actual problemática transmitida por el mismo vector del dengue (*Aedes Aegypti*), tales como el zika y el chikungunya que también han tenido brotes epidémicos (pp. 286, 302, 305).

Primera Comunicación Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el sector salud. Esta Comunicación Nacional ha establecido cuatro objetivos prioritarios a nivel país en relación al sector salud (DNCC/MADES, 2021), como se observa en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Primera Comunicación Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Objetivos prioritarios a nivel país en relación al sector salud.

OBJETIVOS	
Línea de acción	Brechas y necesidades
Objetivo 6. Fortalecer la capacidad de respuesta sanitaria para hacer frente a situaciones de emergencias relacionadas a fenómenos meteorológicos y climáticos extremos.	
1. Impulsar el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las Regiones Sanitarias, Hospitales Regionales, Hospitales Distritales, y las Unidades de Salud de la Familia (USF) ante emergencias asociadas a fenómenos meteorológicos y climáticos extremos.	1. Promover el desarrollo y/o adecuación de políticas y programas para enfrentar las necesidades regionales y locales relacionadas a los impactos del cambio climático en la salud. 2. Impulsar programas de capacitación sobre el cambio climático y sus impactos en la salud a miembros de las Regiones Sanitarias, Hospitales Regionales, Hospitales Distritales y Unidades Sanitarias de la Familia.

OBJETIVOS	
Línea de acción	Brechas y necesidades
Objetivo 7. Consolidar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica con capacidad para generar información sobre los impactos del cambio climático en la salud humana.	
<ol style="list-style-type: none"> Promover el fortalecimiento del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, a través de la adquisición de equipamientos para el sistema de vigilancia. Promover la medición continua y estandarizada de indicadores de salud asociados al cambio climático. 	<ol style="list-style-type: none"> Impulsar la elaboración de metodologías y protocolos que aseguren la calidad de la información recolectada, que pueda contribuir a la disminución del impacto real y proyectado del cambio climático sobre la salud de la población. Fomentar el control y monitoreo regular para detectar de forma preventiva la aparición de enfermedades emergentes y/o reemergentes vinculadas al cambio climático a nivel nacional. Impulsar medidas para el fortalecimiento de capacidades de control y monitoreo epidemiológico descentralizado, a fin de brindar una mayor cobertura y respuesta.
Objetivo 8. Promover la investigación científica para el control de enfermedades transmitidas por vectores y otras enfermedades vinculadas al cambio climático.	
<ol style="list-style-type: none"> Promover la generación de estudios que permitan identificar la relación entre salud y cambio climático. Impulsar la elaboración de un plan sectorial de salud y cambio climático que incorpore la mejor información disponible y promueva acciones a nivel nacional. 	<ol style="list-style-type: none"> Fomentar la elaboración de una agenda de investigación conjunta coordinada con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y las instancias públicas en materia de salud y cambio climático. Potenciar la colaboración e intercambio de conocimiento con universidades y centros de investigación del país, así como con instituciones de otros países y organismos internacionales que trabajen en temas de salud y cambio climático.
Objetivo 9. Instalar la capacidad de adaptación al cambio climático en el sector salud a través de acciones de sensibilización y concienciación.	
<ol style="list-style-type: none"> Promover campañas de concienciación y acciones preventivas contra enfermedades por Arbovirus, las enfermedades transmitidas por vectores, zoonosis y otras enfermedades prioritarias, como enfermedades respiratorias agudas, diarreicas agudas, etc. Promover acciones de sensibilización sobre la importancia de la medicina preventiva como estrategia frente a las enfermedades vinculadas al cambio climático. 	<ol style="list-style-type: none"> Potenciar la participación activa de la ciudadanía, a partir de la difusión de conocimiento sobre los impactos del cambio climático sobre la salud. Promover medidas que aumenten el conocimiento y capacidad de respuesta de las autoridades sanitarias para hacer frente a los impactos del cambio climático sobre la salud humana. Promover acciones para la formación de formadores, promotores locales y profesionales de la salud, para proporcionar servicios de salud en pueblos indígenas.

Fuente: DNCC/MADES (2021).

Este Plan fue generado durante el año 2021. Sin embargo, no se cuenta con lineamientos concretos de medidas de implementación, lo que puede afirmarse al no existir un sistema público de monitoreo del mismo. Tampoco se trata de un documento que pasa a conformar parte de los planes de salud en Paraguay y, por ende, no se involucran estas líneas dentro del Presupuesto General de la Nación.

En Paraguay han existido algunos estudios que vinculan la relación existente entre el clima y algunas enfermedades relacionadas con el cambio climático. No obstante, muchas otras enfermedades han sido dejadas de lado. Los últimos estudios han excluido a la malaria de los análisis de relación, debido a que desde 2011 no ha habido transmisión autóctona de esta enfermedad en el país (OMS/OPS, 2016).

Para la valoración de este indicador, se toman los datos registrados en el trabajo «Reporte sobre la relación existente entre el clima y la línea de base socio-económica en sectores más vulnerables» (Estigarribia y Sagüi, 2016)²⁹. Entre los principales hallazgos, se puede observar lo siguiente:

En porcentajes, del total de casos registrados para el periodo 2009-2015 de todas las enfermedades, las infecciones respiratorias agudas (IRAS) representan el 85,36 %, las enfermedades diarreicas agudas (EDAS) el 13,05 %, el dengue 1,54 %, y la leishmaniasis solamente el 0,05 %.

²⁹ El periodo de análisis del estudio fue 2009-2015, con datos oficiales provistos por el MSPyBS, e incluyó a cinco departamentos del país considerados como más vulnerables a nivel regional, en relación con el cambio climático: Concepción, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Canindeyú, en la región Oriental.

Los resultados de este estudio indicaron algunas diferencias en el comportamiento de las enfermedades. En concreto:

- Las IRAS son las que registraron un mayor número de casos en los departamentos analizados (85,36 %), seguido por las EDAS (13,05 %).
- En contraposición, registraron menor cantidad de casos el dengue (1,54 %) y la leishmaniasis (0,05 %).

Para todas las enfermedades, se encontró relación entre la incidencia de las mismas y las variaciones climáticas en los cinco departamentos priorizados como más vulnerables; específicamente con los descensos de las precipitaciones, tanto en verano como en invierno, y con las altas temperaturas del verano.

En el análisis del clima sobre cada enfermedad, se concluyó lo siguiente:

- ✓ Los resultados obtenidos al analizar la incidencia de IRAS durante el invierno sugieren que existe relación entre el incremento de la tasa de incidencia y las bajas precipitaciones en el invierno. Las bajas precipitaciones generan inviernos más secos que pueden estar favoreciendo la proliferación de microorganismos como virus y bacterias causantes de las infecciones respiratorias, advertido en los cinco departamentos.
- ✓ Los resultados obtenidos al analizar la incidencia de IRAS durante el verano sugieren que existen relación entre el incremento de la tasa de incidencia y las temperaturas máximas. Las altas temperaturas generan veranos más cálidos y húmedos, que pueden estar favoreciendo a la intoxicación de los alimentos y a la proliferación de bacterias y parásitos en el agua de consumo humano (OPS, 2007).
- ✓ Por otro lado, durante el invierno los resultados obtenidos al analizar la incidencia de EDAS sugieren que existe relación entre el incremento de la tasa de incidencias y las bajas precipitaciones. Esto puede estar asociado a la diarrea viral, que es típica del invierno (OPS, 2007).
- ✓ Los resultados obtenidos al analizar la incidencia del dengue durante la estación más cálida del año, el verano, sugieren que existe relación entre los incrementos de la tasa de incidencia y el incremento de las precipitaciones para dicha estación. Esto significa que los veranos más cálidos y húmedos pueden estar favoreciendo la expansión del virus del dengue y de su transmisor.
- ✓ Respecto a la leishmaniasis, los resultados obtenidos corresponden a la estación más cálida del año (el verano) y a la estación más seca y fría (el invierno). Durante las dos estaciones, los resultados sugieren que existe relación entre los incrementos de la tasa de incidencia y el descenso de las precipitaciones para el invierno. Las bajas precipitaciones generan inviernos más secos que pueden estar favoreciendo la proliferación de los vectores y los reservorios animales, observado en los cinco departamentos estudiados.
- ✓ Por su parte, para el verano las altas precipitaciones asociadas al clima cálido de verano causan cambios en la humedad, lo cual puede estar influyendo en la incidencia de los casos de leishmaniasis. Particularmente, la OMS indica que las temperaturas pueden tener efectos considerables en el ciclo de desarrollo de los *promastigotes* de los flebótomos. Esto provoca que el parásito se transmita en zonas no endémicas de la enfermedad, tal como puede ser el caso de algunos departamentos analizados que se encuentran en el centro y sur de la parte Oriental del país. No obstante, no se debe atribuir la totalidad de los casos al clima, ya que pueden existir causales importantes como las malas condiciones de vivienda, las deficiencias de saneamiento básico de los hogares, la migración poblacional y la malnutrición, especialmente las relacionada a deficiencias proteicas y de vitamina A y zinc (OMS, 2015).

La construcción de indicadores que precisamos

El Instituto Nacional de Estadística (INE) aún no cuenta con indicadores para el IG 13.1.1. Tal como se observa en los antecedentes, este indicador refiere a tres variables relacionadas con desastres naturales: número de personas muertas; número de personas desaparecidas; y número de personas afectadas. Y carecemos todavía de un registro oficial donde se pueda cuantificar estos datos.

Como se vio en la sección de antecedentes, lo que se encuentra disponible son registros de relaciones existentes entre el cambio climático y algunas enfermedades relacionadas, permaneciendo además una alta deficiencia de datos respecto de la totalidad de enfermedades relacionadas.

A la vez, si bien existen registros de muertes causadas por enfermedades (no solo aquellas relacionadas con el cambio climático), no se cuenta con registros que vinculen el cambio climático con enfermedades y muertes consecuentes, lo que no favorece a la toma de mejores decisiones sobre una política de salud adecuada para hacer frente al aumento de enfermedades y muertes causadas por el cambio climático. En la Figura 1 se presenta una síntesis esquemática de la situación planteada.

Figura 1. Ilustración del estado actual nacional de la relación existente entre variables de clima, enfermedades y muertes.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto al número de personas desaparecidas y afectadas, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) es la institución que debería encargarse de contar con este registro nacional. Hasta el momento no se dispone de datos publicados.

Se registra la necesidad de una normativa para establecer indicadores nacionales para este indicador global, de gran relevancia para el Paraguay con fenómenos que pueden presenciarse en periodos de inundaciones, principalmente, pero no menos importante en periodos de sequías, heladas y tormentas.

Las pérdidas, muertes, afectaciones y desapariciones causadas por el cambio climático y los desastres son una realidad. Los fenómenos climáticos en Paraguay generan problemas de deshidratación, desnutrición, problemas cardiacos y relacionados a la presión, problemas de la piel, entre muchas otras enfermedades.

Por su parte, cuando existen inundaciones, muchas familias deben desplazarse de sus hogares, vivir en albergues o en las calles, y sus hijos perder las posibilidades de estudio, o estudian bajo condiciones inadecuadas.

Así, permanece la necesidad de contar con registros que contengan cada una de las variables relacionadas a los desastres ocasionados por el cambio climático: número de per-

sonas muertas; número de personas desaparecidas; y número de personas afectadas.

De igual manera, se precisa disponer de una metodología adecuada para que los registros de enfermedades, aumento de enfermedades y muertes que se relacionan al cambio climático efectivamente puedan contabilizarse, y puedan utilizar para la toma de decisiones en las contabilizaciones de daños y pérdidas por el cambio climático, así como para establecer políticas y adecuaciones en el sector salud desde la perspectiva de crisis climática que vive el país.

Valoración - Indicador 13.1.1

Sin datos que permitan valoración

Indicador 13.1.2. Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Como punto de partida, es importante indicar que el país ha suscrito ante la ONU el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres (2015), adoptado y puesto en marcha a nivel programático con la aprobación del Decreto N° 5965/2016. Adicionalmente, junto con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha suscrito el Acuerdo de París sobre cambio climático (2015)³⁰, instrumentos internacionales acordados para abordar y promover el desarrollo sostenible.

El citado decreto de 2016 oficializa la adopción del objetivo, las prioridades y las metas globales del Marco de Senda y establece, a la vez, que la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) será la institución encargada de coordinar y liderar las políticas y programas en materia de gestión y reducción de riesgos de desastres a nivel nacional. Posterior a dicho decreto, se crean diversos instrumentos de políticas públicas, resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Instrumentos nacionales y locales relacionados al marco de Sendai.

Instrumento de política pública	Breve descripción del alcance
Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres del Paraguay - Actualización 2018.	Documento guía por el cual la SEN incorpora, en la gestión nacional, dos áreas estratégicas: la gestión de riesgos y la reducción de riesgos de desastres. Además, incorpora ejes transversales relacionados al tema género, niñez, adolescencia, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas mirantes (SEN, 2018).
Plan Nacional de Implementación del Marco de Sendai (PNIMS) 2018-2022.	El Plan es una herramienta «contribuye a que las acciones del Estado, en sus diferentes niveles, apunten a la gestión integral y la reducción de los riesgos de desastres, como ejes transversales para el desarrollo de políticas en los planes sectoriales (educación, salud, infraestructura, ambiente, vivienda, economía, agricultura y ganadería)» (SEN, 2018).
Plan Nacional de Educación para la gestión de riesgo (PNEGER).	Esta estrategia está vigente desde el año 2011, para ser ejecutado en todas las instituciones educativas de Paraguay. A través del PNEGER se busca establecer una conducta preventiva sustentada en la gestión integral del riesgo (MEC, 2011).

³⁰ Ley N° 5618/16 «Que aprueba el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático». <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5243/aprueba-el-acuerdo-de-paris-sobre-el-cambio-climatico>

Instrumento de política pública	Breve descripción del alcance
Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en el sector Agrícola del Paraguay (2016-2022).	El plan es «un instrumento de alcance nacional, relativo al período 2016-2022, cuyo objetivo general es reducir la vulnerabilidad del sector agropecuario frente a los riesgos de desastres exacerbados por la variabilidad climática y el cambio climático, a través del fortalecimiento de la institucionalización de la gestión del riesgo en el sector, el mejoramiento de los mecanismos de información y monitoreo del riesgo agroclimático, la implementación de acciones de prevención y mitigación del riesgo y la preparación para una respuesta eficaz» (MAG/FAO, 2016).
Guía Para La Elaboración de Planes Municipales Gestión y Reducción de Riesgos.	Constituye una herramienta estratégica para la gestión y reducción de riesgos de desastres proporcionada por la SEN hacia los municipios.
Atlas de Riesgos de Desastres de la SEN, 2018.	Identifica y mapea a nivel nacional las zonas de riesgos a diferentes amenazas. El Atlas es una herramienta para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas. Su enfoque se basa en los posibles impactos en sectores como vivienda, salud, educación, ambiente, infraestructura, industria, comercio, agricultura y ganadería.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior muestra que el país ha adoptado el marco de Sendai y ha puesto en marcha instrumentos programáticos y guías técnicas. No obstante, si bien existen a nivel nacional las herramientas de planificación multisectorial a corto, mediano y largo plazo para abordar las siete metas del Marco de Sendai, aún existe poca o nula información sobre el grado de implementación de los planes y políticas. Es decir, no se visualiza un sistema de medición y monitoreo con acceso público de datos que permita conocer el grado de avance de este indicador. En consecuencia, es aún incierta la efectividad de la aplicación de las políticas nacionales de reducción del riesgo a desastres bajo el actual enfoque y capacidad instalada, principalmente por la baja disponibilidad de información y de un sistema sólido de monitoreo sobre el grado de avance, implementación y cumplimiento de las metas.

Por otro lado, desde la suscripción del Marco de Sendai, los instrumentos técnicos de planificación de gestión del riesgo han sido elaborados bajo un enfoque de análisis de amenazas de diferente índole. Dentro de estas amenazas se incluyen a las inundaciones, déficits hídricos (sequías), heladas, incendios forestales y tormentas. El enfoque general para determinar los riesgos de los instrumentos y herramientas nacionales se resume en el siguiente gráfico:

Figura 2. Enfoque de trabajo para hacer frente a los riesgos de desastres.

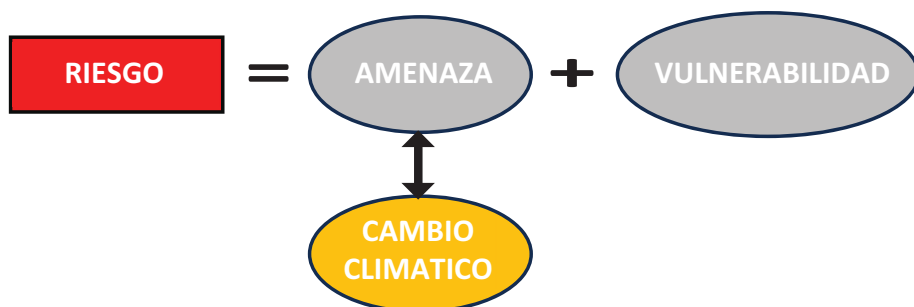


Fuente: SEN, 2018.

No obstante, las principales amenazas del país de índole natural han sido agravadas en los últimos años debido a los efectos del cambio climático, impactando en mayor medida a las poblaciones más vulnerables y con menor capacidad de respuesta, como son las comunidades indígenas y pequeños productores de la agricultura familiar campesina. En este sentido, el abordaje desde la aplicación de políticas públicas y planes sectoriales aún no incorporan al cambio climático como un factor agravante de la vulnerabilidad de la población y su economía, y como determinante en la magnitud de las amenazas biofísicas: sequías, inundaciones, olas de calor y heladas.

Es decir, se identifica poco avance en cuanto a complementariedad con otras políticas y problemáticas que hacen a la reducción del riesgo de desastres, ya que el cambio climático es una de las problemáticas que impactan al país, generando mayor riesgo en la población y en los sectores del país. Un enfoque complementario con otras políticas públicas implicaría incorporar enfoques y sistemas de medición de otros instrumentos como: Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático (ENACC, 2015) y Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático (2017). Un posible enfoque con mayor amplitud de factores se muestra en el siguiente gráfico:

Figura 3. Enfoque de abordaje del riesgo con adición de relación al cambio climático.



Fuente: Elaboración propia.

Valoración - Indicador 13.1.2	
Amenazado	■

Indicador 13.1.3. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

A nivel local, la gestión y reducción del riesgo a desastres, según la legislación nacional, recae o se delega principalmente en los gobiernos locales y departamentales. Según la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, son los municipios los encargados de atender dentro de su territorio las situaciones de emergencias por desastres. En efecto, el Artículo 12, de las funciones en el ámbito de los territorios distritales, incluye para el Gobierno Municipal la competencia de «prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres» (inciso 11.b). Por su parte, ya la Ley N° 2615/05 que dio lugar a la creación de la SEN, establece como parte de la estructura organizativa «La creación de las organizaciones departamentales y locales de emergencia», esto es «Consejos Municipales de Gestión y Reducción de Riesgos» (Cap. IV, Art. 14). Dispone, asimismo, la prevención de recursos económicos (de acuerdo con el presupuesto) para atender la emergencia, principalmente por parte de las municipalidades (Cap. V, Art. 19; Cap. VII, Art. 26). Dicha ley está a su vez reglamentada por el Decreto N° 11632/13, con disposiciones técnicas, de coordinación interinstitucional, operativas y financieras.

Establecida y vigente la citada normativa, se advierte no obstante que, por lo general, las municipalidades o gobiernos locales no cuentan con los recursos económicos suficientes para afrontar y brindar respuesta adecuada ante amenazas y desastres relacionados con sequías, inundaciones o incendios forestales, entre otros. Es decir, la aplicación de estrategias locales de reducción del riesgo de desastres se ve limitada por la baja capacidad presupuestaria que pueden tener los gobiernos locales para afrontar fenómenos o amenazas, principalmente climáticas, que cada vez son más severas y afectan a la población local en general.

Por otro lado, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) carecen de datos, o no los disponibilizan, sobre el nivel de respuesta que han dado los municipios frente a las emergencias por desastres, información requerida particularmente para la prevención y reducción del riesgo de desastres. Las acciones registradas son principalmente aquellas de carácter reactivo, es decir, las respuestas que se dan durante las emergencias por desastre.

En este sentido, existen en la SEN registros de las asistencias brindadas durante las emergencias (entrega y distribución de agua en camiones cisterna, de chapas zinc, colchones, frazadas, carpas y kits de diferentes tipos). Si bien estas acciones de asistencia brindan un soporte para mitigar los impactos de fenómenos adversos, no previenen la ocurrencia de los desastres. Así, la asistencia brindada por las instituciones gubernamentales en la gestión de riesgos de desastres se muestra limitada, como ya se ha mencionado, a la fase reactiva, como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 4. Procesos para la gestión de riesgos de desastres.



Fuente: Elaboración propia.

Se advierten, por otro lado, determinados avances en la elaboración de herramientas de planificación municipal para hacer frente a los desastres y establecer estrategias de prevención, a través de planes locales. Sin embargo, tampoco existen datos oficiales y sistematizados sobre la cantidad de municipios que cuentan con dichos planes, con estrategias y acciones concretas para disminuir la vulnerabilidad de la población en sus territorios. La información disponible está dispersa y la poseen principalmente organizaciones no gubernamentales vinculadas a la planificación y gestión de riesgos a nivel nacional, tal y como se ha venido registrando.

Sobre el total de 263 municipios en el país, solo 31 de ellos cuenta con un Plan de Acción Climática, de acuerdo a la información disponible. Muchos de ellos contienen entre sus acciones temas relacionados a reducción de riesgos de desastres y algunos poseen definición de estrategias de reducción de riesgos de desastres. Del total de estos municipios mencionados, 24 se localizan en la región Oriental, mientras en la región Occidental solo 7. Esto representa tan solo el 11,8 % del total de los municipios del país, siendo significativo el número reducido de territorios locales que cuentan con este tipo de planeamiento.

Gráfico 1. Proporción de gobiernos locales que cuentan con alguna herramienta de planificación para la Acción Climática y Reducción de Riesgos de Desastres.



Fuente: Elaboración propia.

Ante la debilidad de las políticas públicas en la materia, se registran, por otra parte, experiencias como la realizada por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)³¹, la que ha procedido años atrás a la elaboración de Plan Indígena de Acción Climática y Reducción de Riesgos de Desastres (FAPI, 2020). Puede también mencionarse el rol desempeñado en este ámbito por organizaciones de la sociedad civil que, con apoyo de la cooperación internacional, han prestado valioso concurso para avances de determinados gobiernos locales en sus estrategias de corto, mediano y largo plazo para enfrentar los desafíos que trae la gestión de reducción de riesgo de desastres, agravados por el incremento de eventos extremos vinculados al cambio climático.

Se observa, asimismo, que la existencia de planes no garantiza la implementación de acciones a nivel local. Permanece el desafío de implementar las acciones establecidas en los planes existentes, vinculado en gran medida a la disponibilidad de recursos económicos y a la disposición y capacidad de los diferentes actores y gobiernos locales para implementarlos y obtener avances efectivos en la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y de riesgos de desastres. Por su parte, hasta el momento tampoco existe un sistema de monitoreo para brindar seguimiento al cumplimiento de los planes, a fin de conocer las principales deficiencias y fortalezas en cuanto a su implementación.

Valoración - Indicador 13.1.3	
Estancado	●

META 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

Indicador Global 13.2.1. Número de países con contribuciones determinadas a nivel nacional, estrategias a largo plazo, planes nacionales de adaptación y comunicaciones sobre la adaptación, notificadas a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En relación con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), en el año 2016 la República del Paraguay presentó ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el documento final que contiene su Contribución Nacionalmente Determinada. Las NDC constituyen los compromisos del país en materia de mitigación al cambio climático, lo cual se da a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de París, ratificado por Paraguay mediante la Ley

³¹ Esta Federación agrupa a organizaciones y asociaciones indígenas en ambas regiones del país, siete asociaciones en la región Oriental y seis en la región Occidental o Chaco.

N° 5681/16. Los documentos que conforman las NDC de Paraguay se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Descripción del proceso de la NDC de la República del Paraguay.

Documentos de estrategia país	Contenido principal
Ley N° 5875/17 «Nacional de Cambio Climático».	Establece el marco legal regulatorio a nivel país, sobre el funcionamiento institucional relacionado al tema del Cambio Climático en el Paraguay.
Política Nacional de Cambio Climático del Paraguay.	Establece los lineamientos y ejes estratégicos del Paraguay para hacer frente al cambio climático.
Ley N° 5681/2016 por la cual se aprueba el «Acuerdo de París sobre el Cambio Climático».	Este acuerdo establece para todas las partes los esfuerzos necesarios a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) para reducir sus emisiones. Además, incluye que existe una obligación de todas las partes de informar periódicamente sobre sus emisiones y medidas de cumplimiento. También habrá una evaluación global cada cinco años para medir el progreso general hacia los objetivos del Acuerdo e informar sobre los próximos pasos individuales de las partes.
Contribuciones Nacionales de la República de Paraguay. Visión Paraguay 2030.	Establece el compromiso de Paraguay en reducir sus emisiones en un 20 % de lo proyectado al 2030, de los cuales 10 % se realizarían con esfuerzos propios nacionales y 10 % condicionado al apoyo internacional.
Actualización de las NDC Paraguay, 2021.	En este documento de actualización, se establece a la adaptación como un enfoque nacional prioritario. Sin dejar de lado los esfuerzos de mitigación asumidos en la NDC del año 2016 para lograr la meta de reducción comprometida.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro anterior, el Paraguay ha suscrito compromisos a nivel internacional para mitigar y adaptarse al cambio climático. Cuenta actualmente con múltiples documentos generados como políticas, estratégicas, planes y guías técnicas dentro del marco de sus compromisos como país ratificante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En este sentido, se observa que Paraguay se ha enfocado en presentar los documentos, informes y reportes exigidos por la CMNUCC, como lo son el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero, la actualización de su Contribución Nacionalmente Determinada NDC 2021 y los Planes Sectoriales de Mitigación al Cambio Climático.

No obstante, a pesar de los múltiples reportes presentados, aún es incierta la aplicación de medidas de mitigación contenidas en los planes y su impacto para reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Esto como consecuencia de la falta de seguimiento y monitoreo específico de la aplicación de las medidas de mitigación por parte de diferentes sectores económicos con mayores emisiones de GEI en el país. Aunado a esto, se perciben pocos compromisos formales por parte de algunos de los sectores con mayores emisiones de GEI a nivel nacional, para implementar las medidas propuestas desde los documentos de planificación oficial. En consecuencia, se hace difícil el seguimiento, monitoreo y sistematización de la aplicación de medidas, en particular por la dispersión de los datos y, en muchos casos, la ausencia de mediciones que permitan visualizar el avance en cuanto al cumplimiento de los compromisos asumidos en la NDC.

Unido a lo anterior, la última actualización de las NDC (2021), enfatiza más en aspectos de adaptación, dejando en un segundo plano la mitigación al cambio climático. En dicha actualización se declara que «dada la ínfima contribución histórica de la República del Paraguay a las emisiones globales de los GEI ($\leq 0,01$ %) (Ritchie y Roser, 2020), a pesar de su elevada vulnerabilidad al cambio climático, exacerbada por su condición de país sin litoral marítimo (SEAM/PNUD/FMAM, 2017), se vislumbra a la adaptación como un enfoque nacional prioritario» (DNCC/MADES, 2021: 13). Este enfoque «nacional prioritario» hacia la adaptación, puede de alguna forma limitar o retrasar la implementación, medición y monitoreo de las medidas de mitigación que permitan efectivamente alcanzar las metas y compromisos asumidos ante la CMNUCC. Además, puede desincentivar la aplicación de buenas prácticas enfocadas a la reducción de emisiones como la protección de bosques y la reducción de la deforestación, debido a la ampliación de sistemas ganaderos y agrícolas de monocultivos de gran escala.

Ley N° 7190 de los créditos de carbono y cómo incide en el cumplimiento de la NDC del país

Se advierte que el Paraguay recientemente ha dado un giro hacia los mecanismos o mercados voluntarios de carbono. El 12 de octubre de 2023 se promulgó la Ley N° 7190 «De los créditos de carbono», en la cual se establece el régimen de titularidad de los créditos derivados de los beneficios del carbono reducido, evitado y/o capturado y la propiedad de los créditos de carbonos generados por proyectos desarrollados en el país. Si bien dicha Ley en su Artículo 1° indica que se resguarda el cumplimiento de las NDC a nivel nacional, se identifican cinco aspectos fundamentales que podrían incidir en dicho cumplimiento y en el impulso de mecanismos eficientes de reducción de emisiones de GEI.

- **Mercados voluntarios versus compromisos país.** En primer lugar, el mercado voluntario de carbono puede comprometer y competir con el cumplimiento de los compromisos internacionales del país enmarcados en las NDC suscritas en el Acuerdo de París. En la práctica, los esfuerzos para alcanzar las metas y compromisos del país han pasado a un segundo plano. En efecto, la citada Ley indica que «a fin de salvaguardar el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de la República del Paraguay, los Titulares de los Créditos de Carbono están obligados a retener y no transferir un porcentaje de dichos Créditos de Carbono derivados de un mismo proyecto en un 3 % (tres por ciento), y hasta un máximo del 10 % (diez por ciento), a ser determinado por la Autoridad de Aplicación» (Artículo 10). Es decir, entre el 90 % y 97 % de estos créditos serán destinados obligatoriamente para los mercados voluntarios, lo cual tendrá un efecto directo en la reducción de emisiones de GEI que no podrán ser consideradas y contabilizadas en el marco del compromiso de Paraguay asumido a través de las NDC.
- **Complejidad técnica para que la Autoridad de Aplicación pueda garantizar una adecuada contabilidad.** En segundo lugar, se identifica una complejidad técnica que deberá afrontar el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), Autoridad de Aplicación que también es el enlace entre la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Gobierno Nacional, y responsable de impulsar la Política Nacional de Cambio Climático para el cumplimiento de los compromisos internacionales. Esto, en principio, puede significar adecuado para implementar la Ley N° 7190, sin embargo, significará un mayor esfuerzo técnico y financiero para poder identificar y sobre todo monitorear los porcentajes de entre el 3 al 10 % de los créditos de carbono que deberán ser destinados para el cumplimiento de las NDC, lo cual puede ser contraproducente dada la actual capacidad técnica y financiera de dicha cartera.
- **Diferencias metodológicas según la empresa certificadora.** En tercer lugar, la Ley N° 7190 abre un desafío importante y complicaciones metodológicas adicionales para el efectivo cumplimiento de las NDC. El principal desafío desde una mirada integral es el establecimiento del registro nacional de créditos de carbono, el cual es indispensable para «evitar la doble contabilidad», «contabilidad imprecisa» y transparencia de las reducciones de emisiones de GEI. Estos aspectos están vinculados principalmente a las metodologías, criterios y capacidades técnicas del MADES para garantizar el correcto funcionamiento y eficiencia del registro nacional.
- En cuanto a las metodologías para la estimación de las reducciones de emisiones de GEI, se abre un riesgo de aceptar o adoptar en el país metodologías poco consistentes y con menores exigencias a los estándares del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) para contabilizar dentro de las NDC el 3 al 10 % de los créditos de carbono obligados por la Ley. Esto es clave, considerando que se busca, mediante el registro nacional, «Contabilizar las transacciones de los títulos de Crédito de Carbono a fin de verificar el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas y los compromisos asumidos por la República del Paraguay» (Artículo 12 inciso «d», de la Ley).
- **Aspectos multisectoriales no considerados.** En cuarto lugar, se indica que el diseño de la Ley N° 7190 se realizó fuera de los mecanismos deliberativos y participativos

de los asuntos relativos al cambio climático en Paraguay. Es decir, no se realizó a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), la cual fue creada según la Ley Nacional de Cambio Climático N° 5875. En su Artículo 8° se indica que la CNCC es el órgano colegiado de carácter interinstitucional e instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático. En este sentido, al no contemplarla para el proceso de elaboración de la normativa, se pudo haber dejado por fuera la mirada y consideraciones de diversos actores y sectores vinculados al cambio climático a nivel nacional, particularmente de aquellos que pueden ser afectados con la Ley N° 7190 como los campesinos y los pueblos indígenas.

- **Riesgos futuros para ecosistemas de alto valor biológico y ecológico.** En quinto lugar, es fundamental establecer en reglamentaciones futuras de la ley, que las reforestaciones o plantaciones aptas para certificaciones de créditos de carbono deben ser aquellas que se ubiquen en terrenos cuya capacidad de uso sea forestal y agrícola. Esta reglamentación será clave para salvaguardar aquellos ecosistemas y hábitats que brindan otros servicios ecosistémicos más allá del carbono, como, por ejemplo, los humedales, campos naturales inundables, sabanas y cerrados, entre otros.

Valoración - Indicador 13.2.1	
Amenazado	■

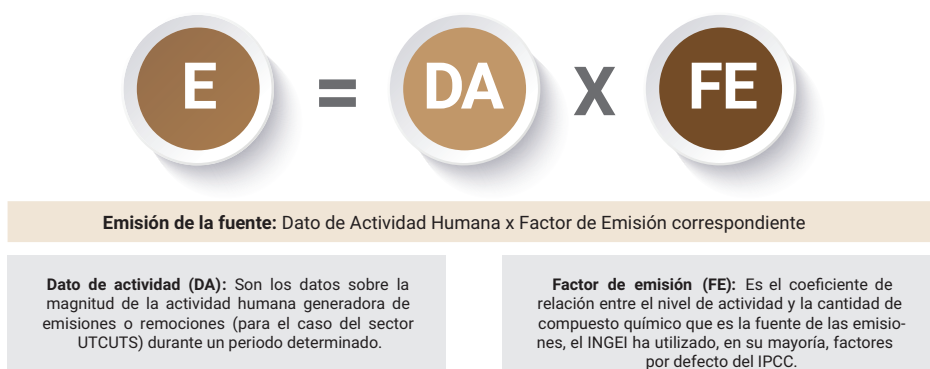
Indicador 13.2.2. Emisiones totales de gases de efecto invernadero por año.

El Paraguay ha reportado ante la CMNUCC sus emisiones de GEI como parte de los compromisos internacionales asumidos. El reporte más reciente que contiene las emisiones totales de GEI es la «Cuarta Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático» publicada en el año 2023. Este reporte contiene emisiones de GEI en diversos años, periodo 1990-2019.

El citado reporte agrupa a las emisiones en cinco sectores: Energía; Procesos Industriales y Uso de Productos (IPPU, por sus siglas en inglés); Agricultura y Ganadería; Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS); y Residuos. Este constituye el último Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero (INGEI) reportado de forma oficial para el país, que es del año 2019, lo cual implica que se remonta a cuatro años atrás.

Es importante resaltar que para la elaboración de los inventarios nacionales Paraguay utiliza las directrices del IPCC. De forma general, la estimación para todos los sectores se sustenta sobre los datos de actividad (DA) y los factores de emisión (FE), tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura 5. Ecuación para la estimación de emisión de GEI.



Asimismo, corresponde indicar que, en su gran mayoría, los factores de emisión (FE) utilizados para el inventario de Paraguay son los establecidos por defecto por el (IPCC).

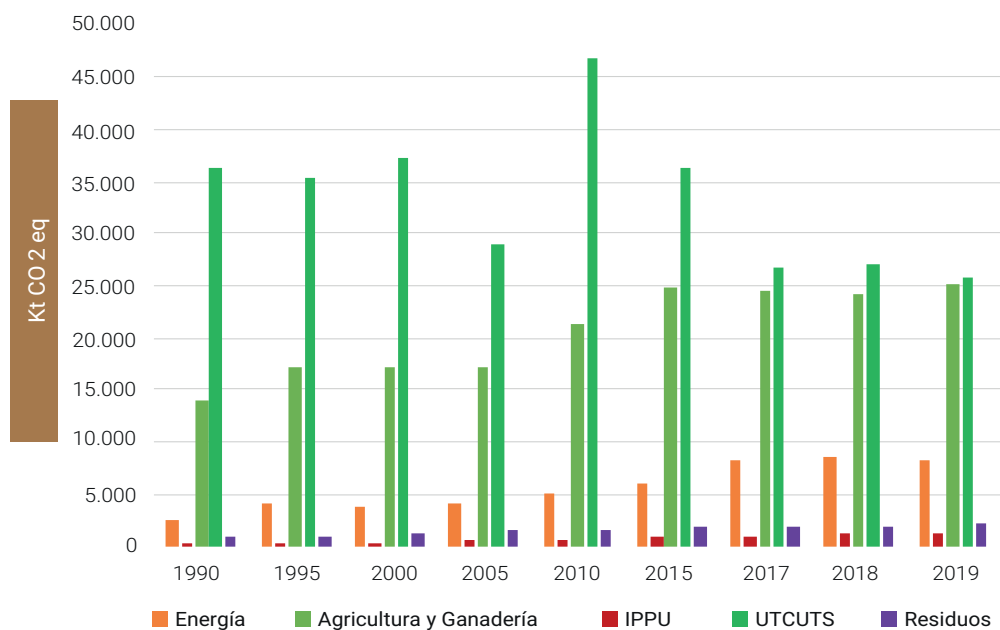
Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones técnicas y metodológicas, se presenta a continuación el resumen de los resultados del INGEI del Paraguay, en sus diversos años de cálculo, desde 1990 hasta el año 2019.

Cuadro 4. Inventario de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de Paraguay: Balance de GEI por sector en kt CO₂ eq.

Sector	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
Energía	2.590,32	4.141,80	3.868,66	4.031,06	5.223,81	6.225,75	8.202,28	8.597,78	8.342,66
IPPU	253,36	493,05	449,06	551,55	618,91	922,95	1.000,09	1.218,48	1.294,94
Agricultura y Ganadería	14.174,05	17.080,30	17.298,63	17.074,13	21.329,81	24.897,74	24.647,68	24.250,31	25.086,24
UTCUTS	36.315,58	35.319,61	37.154,42	28.929,00	46.639,79	36.304,19	26.702,92	27.207,63	25.885,32
Residuos	990,51	133,47	1.255,47	1.511,86	1.709,68	1.891,54	2.054,90	2.106,75	2.135,01
Total	54.323,82	58.168,23	60.026,24	52.097,59	75.521,99	70.242,18	62.607,87	63.380,95	62.744,16

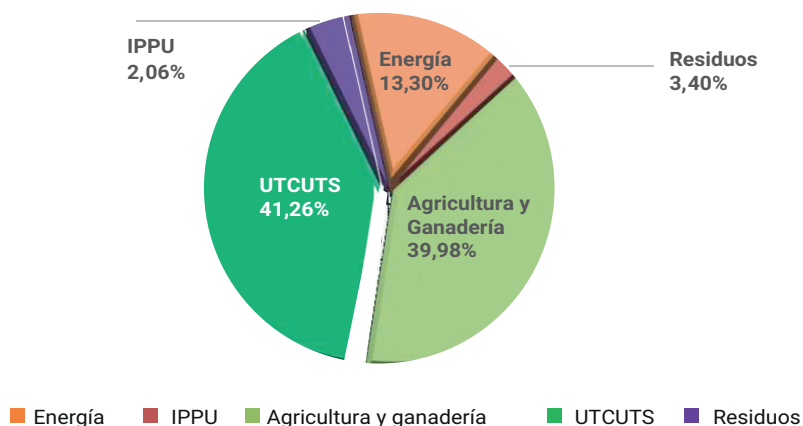
Fuente: MADES/PNUD/FMAM, 2023 (Tabla 2.1).

Gráfico 2. Balance de GEI por sector - serie 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM, 2023 (Fig. 2.4).

Gráfico 3. Balance de GEI por sector (%) año 2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM, 2023 (Fig. 2.5).

Con base en lo expuesto en el Cuadro 4 y los Gráficos 2-3, se puede observar lo siguiente:

- **Emisiones país:** Se advierte que las emisiones netas en el país para el año 2019 fueron de 62.744,16 kt CO₂ eq.
- **Mayores emisores están en el sector agropecuario y su deforestación asociada:** Por su parte, a lo largo de la serie histórica y de forma acentuada, los sectores que más contribuyen a la emisión de gases efecto invernadero en el país son, en su orden: sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) con 41,26 %, seguido del sector Agricultura y Ganadería con 39,98 %. Se observa que la suma de dos sectores contribuye en términos porcentuales al **81,24 %** de las emisiones netas totales de GEI del país: Agricultura y Ganadería y el sector UTCUTS. Estos dos sectores corresponden al mismo grupo denominado Agricultura, Silvicultura y Cambio de Uso de la Tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés). No obstante, a efectos del inventario del Paraguay estos sectores son reportados por separado.
- **Energía:** El sector energía es un sector de considerable aporte, con un **13,30 %** de las emisiones de GEI.
- **Sector Industrial y Residuos:** En contraposición, el que menos aporta a las emisiones de GEI durante todo el periodo es el sector de Residuos 3,40 %, seguido del sector Procesos Industriales y Uso de Productos (IPPU) con 2,06 %, haciendo ambos sectores un total de 5,46 % de las emisiones.
- **Medidas de mitigación en Paraguay:** El comportamiento de las emisiones de GEI muestra a los sectores con mayor responsabilidad y aporte en cuanto a las emisiones del país, lo cual debe ser clave para la planificación de implementación de medidas de mitigación y adquisición de compromisos por parte de dichos sectores para alcanzar las metas y compromisos internacionales asumidos por el Paraguay.

Análisis sectoriales

- **Sector Agricultura y Ganadería**

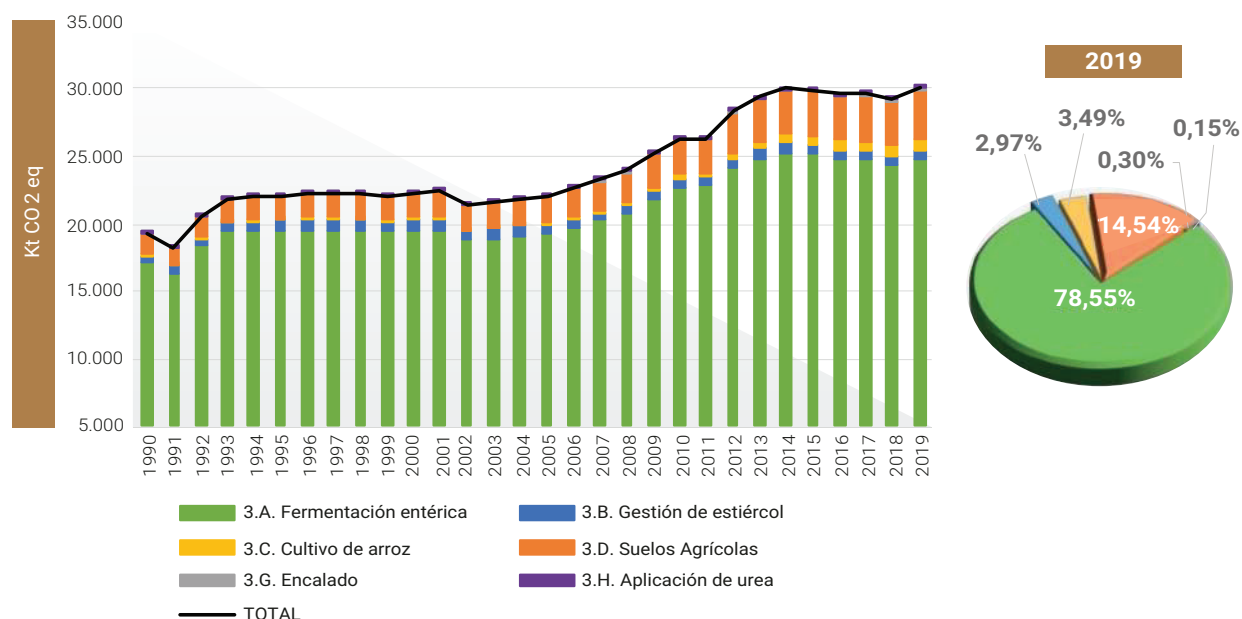
Ahora bien, es importante resaltar los siguientes cuestionamientos: ¿cómo están compuestas las emisiones de este sector en concreto?; es decir, ¿a cuáles actividades podemos atribuir estas emisiones? En el Cuadro 5 y los Gráficos 4-5 siguientes se presentan los datos del inventario de este sector.

Cuadro 5. Emisiones del sector Agricultura y Ganadería. Total de GEI por categoría (kt CO₂ eq.).

Sector	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
3.A. Fermentación entérica	12.216,97	14.560,05	14.517,53	14.346,96	17.636,93	20.194,44	19.711,54	19.260,50	19.704,73
3.B. Gestión del estiércol	439,28	686,80	806,93	547,83	601,09	681,58	728,78	725,99	745,71
3.C. Cultivo del arroz	60,36	110,17	136,34	211,95	383,57	632,92	691,11	788,09	875,40
3.D. Suelos agrícolas	1.457,23	1.722,62	1.835,13	1.936,19	2.626,03	3.278,35	3.375,79	3.329,37	3.647,15
3.G. Encalado	0,20	0,61	1,86	26,25	67,31	78,97	104,22	103,76	76,12
3.H. Aplicación de urea	0,02	0,05	0,83	4,95	14,88	31,47	36,23	42,60	37,14
Total	14.174,05	17.080,30	17.298,63	17.074,13	21.329,81	24.897,74	24.647,68	24.250,31	25.086,24

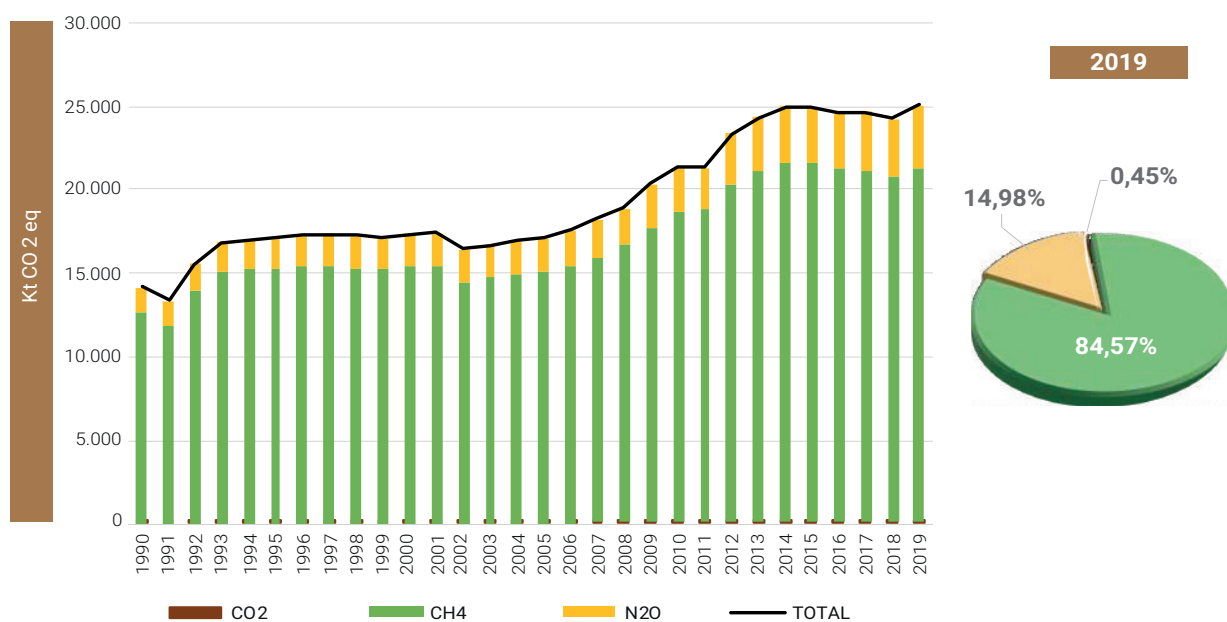
Fuente: MADES/PNUD/FMAM, 2023 (Tabla 2.5.1).

Gráfico 4. Sector Agricultura y Ganadería. Total de GEI por categoría (kt CO₂ eq.), serie temporal 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.5.1).

Gráfico 5. Sector Agricultura y Ganadería. Emisiones por cada GEI (kt CO₂ eq.), serie 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.5.2).

La fermentación entérica está directamente relacionada a la actividad de ganadería vacuna, la cual genera el gas metano (CH₄). En efecto, el CH₄ es el principal gas emitido para para el año 2019, representando el 31,4 % de las emisiones totales país, con 19.704,73 kt CO₂ eq. Por su parte, también para el 2019 el 5,81 % de las emisiones, es decir 3.756,94 kt CO₂ eq. corresponden a suelos agrícolas, vinculado principalmente la adición de nitrógeno a través de los fertilizantes nitrogenados.

Como se ha indicado, las mayores emisiones en este sector se dan por los dos gases (CH₄ y N₂O), los cuales están relacionados, por un lado, a la ganadería vacuna, y por otro

lado a las actividades agrícolas y la aplicación de fertilizantes nitrogenados en cultivos de gran escala, que forman parte de la agricultura empresarial mecanizada.

• **Sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTSS)**

Se incluyen actividades del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en tierras gestionadas. Es decir, incluye al bosque, la pérdida de estos o la deforestación, y las áreas cultivadas. Se registra así que las tierras de cultivo y los pastizales son las categorías que más generan emisiones y han generado durante toda la serie histórica disponible.

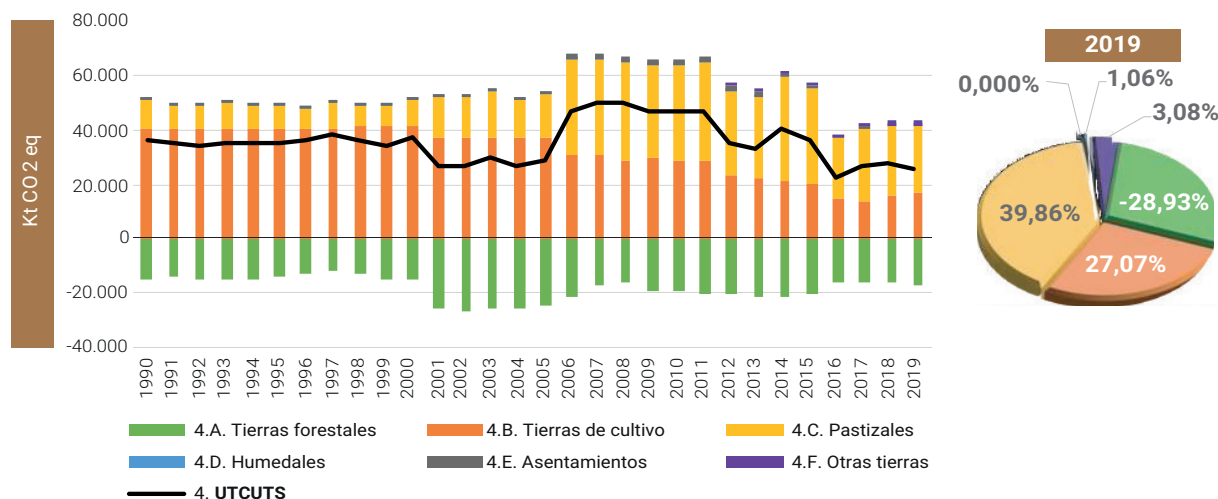
En el cuadro 6, y los gráficos 6-7 se pueden observar las emisiones de este sector.

Cuadro 6. Emisiones del sector UTCUTS: Total de GEI por categoría kt CO₂ eq.).

Sector	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
4.A. Tierras forestales	-14.917,97	-14.349,27	-14.854,21	-25.127,43	-19.819,20	-20.513,22	-15.808,63	-16.539,67	-17.774,28
4.B. Tierras de cultivo	40.674,00	40.316,33	40.919,24	36.828,04	29.039,81	20.459,54	13.562,19	16.249,75	16.629,16
4.C. Pastizales	9.851,07	8.644,06	10.380,90	16.257,90	35.098,05	34.546,85	27.214,88	24.953,26	24.486,15
4.D. Humedales	2,19	2,129	2,19	2,31	35,26	0,00	0,00	0,00	0,00
4.E. Asentamientos	706,30	706,30	706,30	968,19	2.285,87	1.020,37	758,69	653,76	653,76
4.F. Otras tierras	NO	NO	NO	NO	NO	790,66	975,80	1.890,53	1.890,53
Total	36.315,58	35.319,61	37.154,42	28.929,00	46.639,79	36.304,19	26.702,92	27.207,63	25.885,32

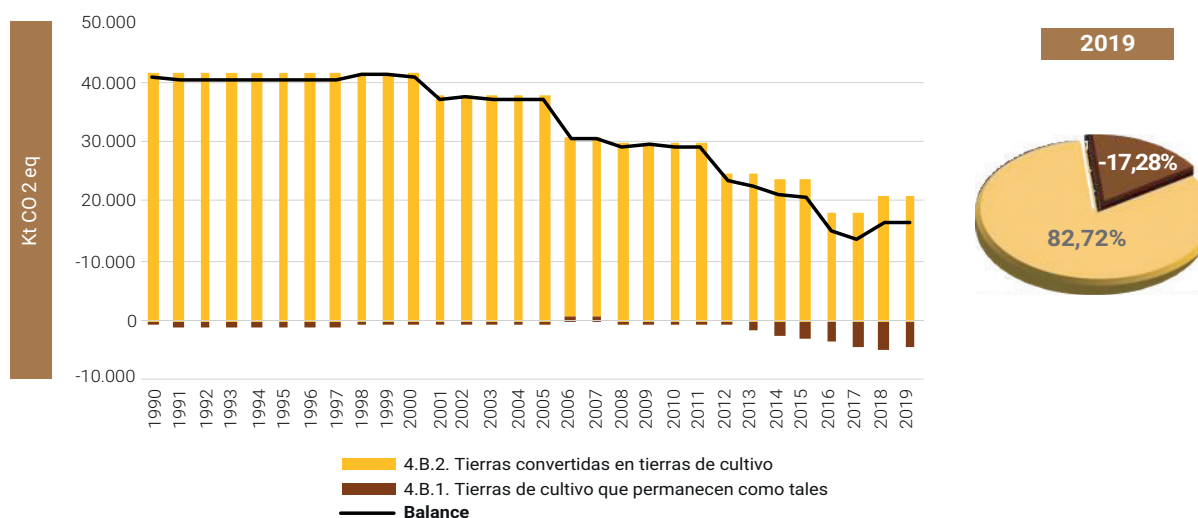
Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Tabla 2.6.1).

Gráfico 6. Sector UTCUTS: Total de GEI por categoría (kt CO₂ eq.).



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.6.1).

Gráfico 7. Tierras de cultivo: Total de GEI por subcategoría (kt CO₂ eq.). Serie 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.6.6).

En este sector, las tierras de cultivos corresponden a las áreas destinadas principalmente a actividades agrícolas (cultivos anuales y perennes), incluyendo las tierras agrícolas ya existentes y las nuevas áreas de bosque que fueron transformadas a tierras agrícolas, es decir la deforestación. El subsector Tierras de Cultivos tiene el 26,5 % de las emisiones de GEI en el inventario nacional.

En el caso de los pastizales, corresponde a áreas ya destinadas a pastos para ganadería y las nuevas áreas habilitadas para ganadería, producto de eliminación de bosque (deforestación para ganadería). Este subsector Pastizales tiene el 39,02 % de las emisiones de GEI en el inventario nacional.

Es importante resaltar que esta categoría incluye las emisiones y absorciones de CO₂. Y como se ha indicado, la eliminación de bosques o deforestación es una de las principales acciones que generan mayores emisiones de gases GEI en el año 2019 y durante todo el periodo del inventario de GEI. En general para el país, las emisiones de GEI en los sectores más contaminantes están relacionadas con la deforestación o la eliminación de la cobertura boscosa para la expansión agrícola. En efecto, la pérdida de cobertura arbórea en los últimos años fue del 26 %, más de 6 millones de hectáreas entre los años 2001 y 2020 (GFW, 2021).

En conclusión, sobre lo que sería el sector AFOLU (Agricultura y Ganadería y USCUSJ juntos), las emisiones específicas relacionadas a Fermentación Entérica (ganadería) con 31,4 %, Suelos Agrícolas con Fertilizantes Nitrogenados con 5,8 %, Deforestación para tierras de cultivos con 26,5 % y Deforestación para pastizales con 39 %, teniendo además en cuenta la absorción por reservas forestales que sería una compensación de -28,32 %, suman un total de 74,4 % de las emisiones de GEI en este sector.

Como puede observarse:

- Este sector Agricultura y Ganadería y UTCUTS contienen la mayor parte de las emisiones, y concretamente dichos subsectores (Ganadería, Fertilizantes nitrogenados para cultivos y Deforestación para la habilitación de las tierras) son los responsables del 74,4 % de las emisiones totales.
- Se destaca el rol de las reservas boscosas como sumideros de carbono. Sin embargo, las reservas forestales per sé no brindarían otros servicios mayores al carbono; es fundamental que las reservas boscosas sean conservadas con especies nativas y priorizar una interconexión de los parches actuales, ya que los bosques separados

no ayudan a la generación de otros servicios ecosistémicos fundamentales para el funcionamiento de los ecosistemas.

• **Sector de Energía y Transportes**

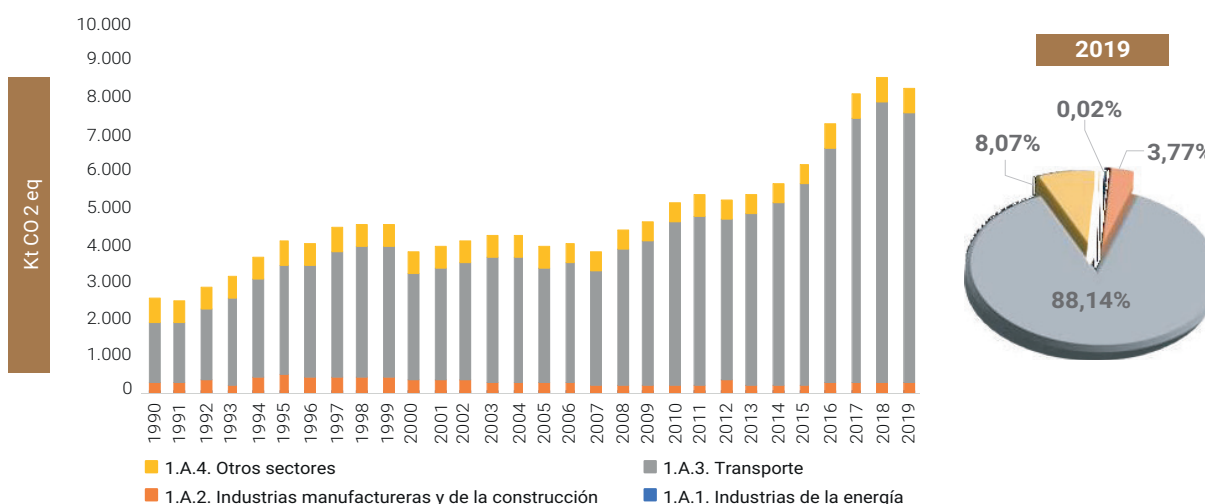
Es el tercer sector que más aporta a la emisión de GEI, con un 13.3 % de las emisiones de GEI en el inventario nacional. En este sector se consideran las emisiones por quema de combustibles fósiles en las diversas industrias, en el transporte y otros sectores, así como las emisiones fugitivas de combustible.

Cuadro 7. Sector Energía: Total de GEI por categoría (kt CO₂ eq.).

Categoría	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
1. A. Actividades de quema de combustible	2.590,08	4.141,64	3.868,58	4.031,03	5.223,81	6.225,75	8.202,28	8.597,78	8.342,66
1.B. Emisiones fugitivas de combustible	0,24	0,15	0,08	0,02	NO	NO	NO	NO	NO
Total	2.590,32	4.141,80	3.868,66	4.031,06	5.223,81	6.225,75	8.202,28	8.597,78	8.342,66

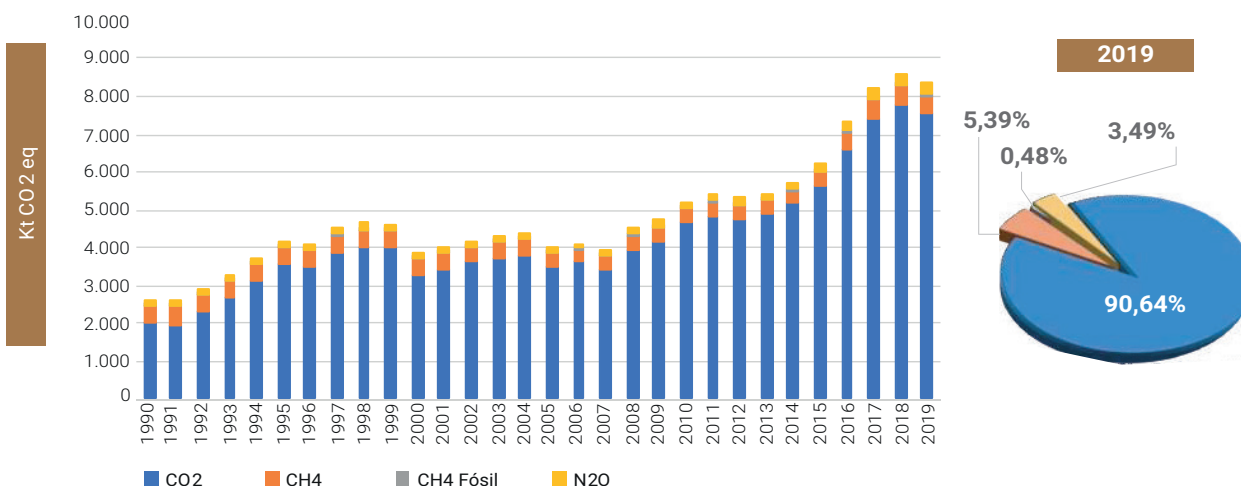
Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Tabla 2.3.1).

Gráfico 8. Sector Energía: Total de GEI por categoría (kt CO₂ eq.). Serie 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.3.4).

Gráfico 9. Sector Energía: Emisiones por cada GEI (kt CO₂ eq.). Serie 1990-2019.



Fuente: MADES/PNUD/FMAM. 2023 (Fig. 2.3.3).

En base al Cuadro 7 y los Gráficos 8-9 se observa que, el principal responsable en las emisiones de este sector son los combustibles fósiles procedentes del sector Transporte. El informe señala que durante el año 2019, 7.353,39 kt CO₂ eq. son provenientes del Transporte específicamente. Esto representa el 11,7 % del total de las emisiones de GEI.

• **Otros sectores**

Para el presente informe no se realiza un análisis exhaustivo de los principales GEI emisores dentro de los sectores Procesos Industriales y Uso de Productos (con 2,06 % de las emisiones totales de GEI) y el Sector Residuos (con 3,4 % de las emisiones totales de GEI), debido a su bajo impacto en el total de las emisiones nacionales.

Valoración - Indicador 13.2.2	
Estancado	●

Conclusiones

Bajo el análisis presentado en este documento, se muestra que las emisiones del país no solo están concentradas en las actividades de desarrollo rural, sino específicamente en la agroindustria, es decir, en la ganadería extensiva y los monocultivos (producción de soja y otros cultivos extensivos), que además son causales subyacentes de la deforestación que aportan 81,26 % de las emisiones totales de GEI.

Por su parte, es fundamental individualizar las emisiones en cada sector, analizando los subsectores. En tal sentido, las acciones de mitigación deben enfocarse no solo a nivel de sectores con mayores emisiones, sino a nivel de subsectores.

Con base en el análisis anterior del sector Agricultura, Silvicultura y otros Usos de la Tierra - AFOLU (compuesto por los Sectores Agricultura y Ganadería y Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura - UTCUTS), los subsectores responsables del 74,41 % de las emisiones GEI en el país son:

- Fermentación entérica (ganadería): 31,4 %.
- Suelos agrícolas (nitrogenados usados en la agricultura extensiva): 5,81 %.
- Deforestación para «habilitar» tierras de cultivo: 26,5 %.
- Deforestación para «habilitar» pastizales: 39,02 %.
- Se pone en valor la captura que hacen las reservas de bosques, que según el inventario captura (-) 28,32% de las emisiones en estos sectores.

En Paraguay, la base de la economía de las «personas», es la agricultura familiar campesina, ya que ya que según datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022), el 91 % de las familias del campo poseen pequeñas extensiones (menos de 50 ha) y se dedican a la agricultura familiar, cubriendo apenas el 6,5 % de las tierras productivas. Claramente, esta actividad no es la que más aporta al PIB, pero sí es la que más aporta a los hogares del país en cuanto a la provisión de alimentos y seguridad alimentaria. Por tanto, como se puede observar en los porcentajes, la base de la economía de las personas, la que sustenta a la mayoría de las familias en el campo, es la agricultura familiar.

Paraguay, bajo el actual modelo productivo agroexportador está lejos de ser un país sostenible si se consideran los tres pilares del Desarrollo Sostenible (social, ambiental y económico):

- No es sostenible en el pilar ambiental. Produce deforestación y contaminación por el alto uso de los agroquímicos utilizados.
- No es sostenible en la dimensión económica. Ya que está generando un estado de pobreza extrema en la mayoría de las familias paraguayas que tradicionalmente viven del campo y la agricultura familiar.

- No es sostenible en la dimensión social. No aporta fuentes de trabajo ni impuestos significativos al país.

Paraguay en su calidad de Estado parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), mantiene siempre su posición de instar a que las responsabilidades de reducción de emisiones lo asuman los países con mayores emisiones globales. Sin embargo, tras el análisis desarrollado en las secciones anteriores, el Gobierno debe mantener una coherencia y aplicar el mismo principio a una escala nacional. Esto significa que la responsabilidad de la mitigación la deben asumir los sectores con mayores emisiones en el inventario de gases de efecto invernadero, es decir, el sector agroexportador.

Por otro lado, el sector energía, aunque con menores emisiones con relación a los demás, sigue siendo una oportunidad para reducir emisiones, ya que el 13,3 % de las emisiones de GEI está en este sector, específicamente en la quema de combustibles fósiles. Por otra parte, resulta paradójico e incoherente que un país con el potencial energético de las hidroeléctricas siga basando su consumo en los combustibles fósiles y quema de biomasa.

En este sentido, dentro de este sector, el subsector Transporte, aporta el 11,71 % de las emisiones totales de GEI país, y por el potencial de energía eléctrica, sigue siendo paradójico la no existencia de transportes eléctricos públicos y una casi nula existencia de vehículos eléctricos particulares.

Por tanto, las acciones de mitigación para la reducción de las emisiones, para un efectivo cumplimiento de compromisos nacionales, únicamente podrían darse a través del cambio del modelo productivo en las actividades agroindustriales del campo y electrificación del sector transporte.

Aunque las buenas prácticas en materia de mitigación son importantes y contribuyen a un modelo de desarrollo más sostenible, a nivel de emisiones totales, las acciones de mitigación en los demás sectores Procesos Industriales y Uso de Productos (IPPU, por sus siglas en inglés) y de Residuos, no aportarían de forma significativa para cumplir con compromisos asumidos por el Paraguay.

Bibliografía

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2023) VI Censo Agropecuario Nacional-CAN 2022. Vol. 1. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. Asunción, Paraguay. [en línea] https://can2022.mag.gov.py/geoportal/VI_CENSO_AGROPECUARIO_NACIONAL_Volumen_1.pdf
- DNCC/MADES (2021). Actualización de la NDC de la República del Paraguay al 2030. Asunción, Paraguay. [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/ACTUALIZACION%20DE%20LA%20NDC%20DEL%20PARAGUAY_Versi%C3%B3n%20Final.pdf
- Estigarribia Canese, S.; Sagüi, N. (2016). Reporte sobre la relación existente entre el clima y la línea de base socio-económica en sectores más vulnerables. Preparado en el Marco de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático y Preparación del Primer Informe Bienal de Actualización. Sección Salud del documento, no publicado.
- FAPI (2020). Plan indígena de acción climática y reducción del riesgo de desastres. Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas. [en línea] <https://fapi.org.py/wp-content/uploads/2020/12/PLAN-INDIGENA-DE-ACCION-CLIMATICA-FAPI-Final-1.pdf>
- Feo, O.; Solano, E.; Beingolea, L.; Aparicio, M.; Villagra, M.; José Prieto, M. & Silveti, R. (2009). Cambio climático y salud en la región andina. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26 (1), 83-92.
- GFW (2021). Global Forest Watch, sitio web [en línea] <https://www.globalforestwatch.org/>
- Gregory, P. J.; Ingram, J. S., & Brklacich, M. (2005). Climate change and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 360 (1463), 2139-2148.
- MADES-DNCC (2021). Primera Comunicación de Adaptación de la Actualización 2021 de la NDC del Paraguay al 2030. [en línea]

http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/02/ORIG-Actualizacion-NDC_MADES_adaptacion_280921.pdf

MADES-DNCC/PNUD-FMAM (2021). Tercer Informe Bienal de Actualización sobre Cambio Climático ante la CMNUCC. Proyecto IBA 3. Asunción, Py. 452 p. [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IBA3_MADES_pliegos.pdf

MADES/PNUD/FMAM (2023). Cuarta Comunicación Nacional de Paraguay a la CMNUCC. Proyecto CCN e IBA3. Asunción, Py. 511 p. [en línea] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Cuarta%20Comunicaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Paraguay_UNFCCC%5B1%5D.pdf

Miranda M. J.; Cabezas, C. Maguiña, C. Valdivia, J. (2003). Hipertermia durante el Fenómeno de El Niño, 1997-1998, en *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. 2003; 20 (4): 200-205.

Morales-Soto, N.; Alfaro-Basso, D. (2008). Génesis de las contingencias catastróficas: etiopatogenia del desastre. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. 2008; 25(1): 101-108.

OMS/OPS (2016). Paraguay inicia proceso de certificación de eliminación de la malaria. [en línea] http://www.paho.org/par/index.php?option=com_content&view=article&id=1557:paraguay-inicia-proceso-de-certificacion-de-eliminacion-de-la-malaria

OPS (2007). Vigilancia epidemiológica de diarreas causadas por rotavirus. Guía Práctica. Washington DC, (Organización Panamericana de la Salud). [en línea] <http://www.paho.org/immunization/toolkit/resources/paho-publication/field-guides/Vigilancia-epidemiologica-de-diarreas-causadas-por-rotavirus.pdf?ua=1>

OXFAM/PLAN (2015). Evaluación final-Paraguay, (ECHO). Proyecto «Fortalecimiento de capacidades para la gestión y reducción de riesgos y respuesta a riesgos urbanos de la ciudad de Asunción “Cháke Ou”», en la zona ribereña del Bañado Sur en Asunción, Paraguay. [en línea]

https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Evaluacion_Final_Paraguay_mayo_2015_ECHO

SEN (2018). Atlas de Riesgos de Desastres de la República del Paraguay. 174 p.. [en línea] en: https://www.sen.gov.py/application/files/9015/9862/5498/Atlas_de_Riesgos_de_Desastres_de_la_Republica_del_Paraguay_2018.pdf

SEAM/PNUD/FMAM (2017). Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Proyecto TCN e IBA. Asunción, Paraguay. 112 p. [en línea] <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Resumen%20NC3%20%20PARAGUAY.pdf>

SEAM/PNUD (2017). Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático. Paraguay. 80 p. [en línea]

http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-G%C3%89NERO-ANTE-EL-CAMBIO-CLIM%C3%81TICO_final.pdf

SEAM (2015) Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Paraguay. [en línea] <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia-Nacional-de-Adaptacion-al-Cambio-Clim%C3%A1tico.pdf>

Solicitudes de información al sector público

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPYBS): 73877

Meteorología: 73878

Secretaría de Emergencia Nacional (SEN): 73878

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES): 73880

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)-Planes locales: 73881

ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.



Autor institucional: Red de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales del Paraguay (ROAM).

Ing. For. MSc. Mónica Centrón / Alter Vida, Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo

Lic. Amb. David Cardozo / Sobrevivencia, Amigos para la Tierra Paraguay



ROAM

RED DE ORGANIZACIONES
AMBIENTALISTAS DEL PARAGUAY

El ODS 15 presenta 12 metas con 14 indicadores, de los cuales se han seleccionado, para el presente informe, la Meta 15.1, con sus dos indicadores (15.1 y 15.2) y la Meta 15.2, con su correspondiente indicador único, 15.2.1. A la fecha de este informe, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha construido dos indicadores, correspondientes a dos metas.

La Meta 15.1 y del Indicador Alternativo 15.1.1 se tratan con datos del Instituto Forestal Nacional (INFONA) para el periodo 2015-2018. Del mismo modo, la Meta 15.2 y del Indicador Global 15.2.1, son tratados con datos también del INFONA, periodo 2015-2018.

Los datos utilizados en el presente trabajo se basan en registros, además del INFONA, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), entre otros.

De acuerdo con el Segundo Informe Nacional Voluntario del país (INV, 2021) se han iniciado trabajos entre el INFONA, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), con el fin de ajustar y actualizar los dos indicadores ya construidos.

También es importante mencionar que los recursos presupuestarios ejecutados para la consecución de este ODS presentan el 0,05 % del PGN al año 2022 (Ministerio de Economía y Finanzas-DGP, 2022).

Según el Informe de Desarrollo Sostenible del Paraguay, 2021, en el Índice ODS Internacional para Paraguay se visualiza que el cumplimiento del ODS 15 Paraguay se encuentra estancado y persisten retos críticos. Hasta la fecha no existen avances reales (Figura 1).

Figura 1. Paneles Internacionales, ODS para Paraguay – ODS 15.



Fuente: Fuller G; Rodríguez Heredia M., Camperi G., McCord G. (2021). Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021 (Fig. 3).

Meta 15.1. De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.

Indicador 15.1.1. Superficie forestal en proporción a la superficie total.

Para este indicador, el INE cuenta con datos del INFONA, indicador alternativo que expone registros del periodo 2015-2018. Para este informe de monitoreo, se toman también registros más actualizadas del INFONA (Fuente, 2023), entre otras fuentes.

De acuerdo con datos oficiales, la superficie de cobertura forestal del país al cierre del año 2022 representa 44,3 % del territorio nacional, equivalente aproximadamente a 17.727.756,6 hectáreas (INFONA, 2023: 20), en tanto que para 2020 representaba 39,9 % del territorio nacional, equivalente aproximadamente a 15,9 millones de hectáreas (INFONA, 2022: 30). Durante 2018 y 2019, el sistema de monitoreo había identificado una reducción de 48 % de la deforestación respecto del periodo 2017-2018. Sin embargo, durante 2020, se detectó un aumento de casi 20 % de la superficie de los cambios de uso de la tierra con relación a 2019.

Cuadro 1. Cobertura forestal 2022.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)	% DE LA SUPERFICIE NACIONAL
Bosques nativos	14.651.386,6	36,6
Palmares	2.871.738,3	7,2
Plantaciones forestales	204.631,7	0,5
Total	17.727.756,6	44,3

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 5).

Bosques nativos (36,6 %) sobre el total de la cobertura forestal (44,3 %). Analizando el resultado del monitoreo de la cobertura forestal y cambio de uso de la tierra realizada por la autoridad de aplicación, se observa que han incorporado como cobertura boscosa a los bosques nativos, a los palmares y a las plantaciones forestales. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no consideramos valorable, en primer lugar, a las plantaciones forestales, ya que estas no son bosques, son monocultivos de árboles que, en su mayoría, están destinadas al comercio, ya sea como madera o como generadores de energía, y no cumplen las funciones ecosistémicas de un bosque nativo: «**las plantaciones no son bosques**». Con relación a los palmares, consideramos ecosistemas de sabanas arboladas con *Coperneicia alba*, son esenciales para el buen funcionamiento y desarrollo de los humedales y para la biodiversidad asociada a ellos, aunque tampoco son considerados bosques. Por lo tanto, la superficie boscosa de bosque nativo del país corresponde al 36,6 %.

Los bosques nativos representan el 36,6 % de la superficie nacional, los palmares el 7,2 % y las plantaciones forestales el 0,5 % del territorio nacional. El 17,2 % de la cobertura forestal (esto incluye palmares y plantaciones forestales) se encuentra en la región Oriental, y el 82,8 % en la región Occidental. Del total de la cobertura forestal existente, el 82,6 % corresponde a bosques nativos, 16,2 % a palmares, y 1,2 % a plantaciones forestales. La superficie de bosques nativos se encuentra en un 18,4 % en la región Oriental, y el 81,6 % en la región Occidental, la que también alberga la mayor parte de la superficie de palmares, con el 94,7 %. Al contrario, el 99,2 % de las plantaciones forestales se encuentra en la región Oriental (Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de la cobertura forestal por regiones.

CATEGORÍAS	REGIÓN OCCIDENTAL SUPERFICIE (HA)	%	REGIÓN OCCIDENTAL SUPERFICIE (HA)	%
Bosques nativos	2.693.190,1	18,4	11958196,5	81,6
Palmares	152.211,2	5,3	2719527,1	94,7
Plantaciones forestales	202.988,9	99,2	1642,8	0,8
Total	3.048.390,2	100	14679366,4	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 6).

Bosques nativos y palmares afectados por quema y deforestación, con amplio impacto en la región Chaco. Para este periodo de monitoreo, se incluyó en el análisis una subcategoría dentro del bosque nativo, y se trata del bosque nativo afectado por quemadas, y corresponde, como indica su nombre, a bosque nativo que fue afectado por fuego, pero que posteriormente continuó siendo bosque.

Para el 2020-2021, la superficie total de bosques nativos afectados por quema fue de 70.954,6 hectáreas, y el 92,4 % corresponde a la región Oriental, quedando la región Occidental con el 7,6 %. Sin embargo, para el periodo 2021-2022, la región con mayor impacto de este fenómeno —en términos comparativos— fue la Occidental: sobre el total de 44.822,5 hectáreas afectadas, le corresponde el 57,5 % y a la Oriental solo el 42,5 %.

El monitoreo satelital realizado por el INFONA para este periodo incluyó la deforestación en bosques nativos y palmares, así como también la cosecha de las plantaciones forestales. La superficie total de la deforestación del bosque nativo totaliza 412.428,1 hectáreas, de las cuales el 45,4 % se dio entre el 2020 y 2021, y ascendió al 54,6 % entre 2021 y 2022. El total de cambio de uso de los palmares fue de 9.760,1 hectáreas para los dos años, y se dio en más del 80 % en la región Occidental. Por otra parte, el total de cosecha de plantaciones forestales fue de 9.108,4 hectáreas, la totalidad en la región Oriental (Cuadro 3).

El resto de la superficie nacional corresponde a otras coberturas y usos de la tierra, totaliza alrededor de 22 millones de hectáreas en el año 2022, e incluye superficies de uso agropecuario, asentamientos humanos, infraestructura, cuerpos de agua, entre otros.

Cuadro 3. Distribución del cambio de uso de la cobertura forestal y cosecha de las plantaciones forestales por periodos.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)		TOTAL
	2020-2021	2021-2022	
Cambio de uso de bosque nativo	187.191,9	225.236,2	412.428,1
Cambio de uso de palmares	5.216,2	4.543,9	9.760,1
Cosecha de plantaciones forestales	6.010,1	3.098,3	9.108,4

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 7).

Permanencia de alta vulnerabilidad para los bosques nativos. Teniendo en cuenta estos datos, los bosques nativos siguen siendo altamente vulnerables por las malas prácticas, el avance de la frontera agrícola con monocultivos; en este caso nos referimos exclusivamente al monocultivo de soja cuya superficie abarca 3.562.206 ha, plantaciones forestales con 204.631,7 ha en ambas regiones del país y eventos de incendios forestales. Las causas de los incendios forestales en su mayoría se relacionan a actividades humanas, como son el cambio de uso de la tierra, desmonte y mantenimiento (quema) de pastizales para ganadería, entre otros. En el periodo de 2019 a 2022 se han producido incendios forestales en la mayoría de los departamentos del país, registrándose daños materiales y ambientales (MSPyBS, 2023).

Cuadro 4. Superficie de cobertura forestal 2022, según estratos forestales.

ESTRATO FORESTAL	CAMBIO DE USO DE LA TIERRA (HA)		TOTAL	%
	2020-2021	2021-2022		
Bosque Húmedo de la Región Oriental (BHRO)	19.385,3	25.765,9	45.151,2	11,0
Bosque Subhúmedo del Cerrado (BSHC)	900,1	1.287,5	2.187,6	0,5
Bosque Subhúmedo Inundable del Río Paraguay (BSHIRP)	20.333,4	28.897,1	49.230,5	11,9
Bosque Seco Chaqueño	146.572,8	169.285,7	315.858,5	76,6
Total	187.191,6	225.236,2	412.427,8	100,0

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 9).

Cuadro 5. Superficie de cambios de uso del bosque nativo, según estratos forestales.

ESTRATO FORESTAL	SUPERFICIE (HA)				%
	BOSQUE NATIVO	PALMAR	PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL	
Bosque Húmedo de la Región Oriental (BHRO)	2.163.716,3	699,6	175.020,3	2.339.436,2	13,2
Bosque Subhúmedo del Cerrado (BSHC)	162.020,9	5,8	1.146,4	163.173,1	0,9
Bosque Subhúmedo Inundable del Río Paraguay (BSHIRP)	2.800.255,8	2.423.130,0	27.735,8	5.251.121,6	29,6
Bosque Seco Chaqueño	9.525.393,6	447.903,0	729,3	9.974.025,9	56,3
Total	14.651.386,6	2.781.738,3	204.631,7	17.637.756,6	100,0

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 8).

Superficie de la región Oriental, a pesar de la «Ley de Deforestación Cero». Como ya se ha mencionado, para el año 2022 el 17,7 % del total de la cobertura forestal del país se alberga en la región Oriental, equivalente a 3.048.390,2 hectáreas, donde el 88,3 % corresponde a bosques nativos, el 5 % a palmares y el 6,7 % a plantaciones forestales (Cuadro 6).

Cuadro 6. Región Oriental. Cobertura forestal.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)	%
Bosques nativos	2.693.190,1	88,3
Palmares	152.211,2	5
Plantaciones forestales	202.988,9	6,7
Total	3.048.390,2	100

Fuente: Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 10).

Durante los dos últimos años de monitoreo en la región Oriental, se registró un total de 50.499,7 hectáreas de deforestación de bosques nativos, correspondiendo casi el 43 % de las mismas al periodo 2020-2021, de mayor ocurrencia (57 %) para el siguiente periodo 2021-2022. Los palmares registraron un total de 1.118,9 hectáreas de cambios para los dos años, con 24 % en el primer periodo, y un ascenso al 76% para el segundo. Por otra parte, el total de cosecha de plantaciones forestales fue de 9.108,4 hectáreas, 66 % para el periodo 2020-2021 y 34 % en el periodo 2021-2022 (Cuadro 7).

Esto refiere que a pesar de la «Ley de Deforestación Cero» se continuó deforestando en la región Oriental en una superficie de 50.499,7 ha.

Cuadro 7. Región Oriental. Distribución del cambio de uso de la cobertura forestal y plantaciones forestales por periodos.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)		TOTAL
	2020-2021	2021-2022	
Cambio de uso de bosque nativo	21.517,2	28.982,5	50.499,7
Cambio de uso de palmares	268,9	850,0	1.118,9
Cosecha de plantaciones forestales	6.010,1	3.098,3	9.108,4

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 11).

Territorios de mayores bosques nativos, con superficies más afectadas. Los mismos departamentos que cuentan con la mayor cantidad de bosques nativos son los que registraron la mayor superficie de deforestación de los mismos. Los departamentos más afectados son así Canindeyú, San Pedro, Concepción y Amambay, acumulando el 79 % de la pérdida de bosques nativos para el periodo de monitoreo (Cuadros 8 y 9).

Cuadro 8. Región Oriental. Distribución de la cobertura forestal 2022 por departamentos.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)				
	BOSQUE NATIVO	PALMAR	PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL	%
Concepción	495.545,6	56.281,7	25.977,7	577.805,0	19,0
San Pedro	329.754,7	25.914,9	32.767,6	388.437,2	12,7
Canindeyú	358.497,7	0,0	3.745,2	362.242,9	11,9
Amambay	280.770,4	0,0	3.645,3	284.415,7	9,3
Itapúa	255.177,0	0,0	19.182,9	274.359,9	9,0
Alto Paraná	249.914,2	0,0	20.340,0	270.254,2	8,9
Caaguazú	204.699,2	2.153,0	13.983,9	220.836,1	7,2
Caazapá	170.483,3	0,0	42.637,3	213.120,6	7,0
Paraguarí	101.462,2	2.200,0	8.226,4	111.888,6	3,7
Ñeembucú	62.354,4	34.942,1	12.776,3	110.072,8	3,6
Cordillera	59.419,9	20.980,5	3.834,9	84.235,3	2,8
Guairá	67.959,3	0,0	11.588,3	79.547,6	2,6
Misiones	36.955,8	3.173,2	2.935,9	43.064,9	1,4
Central	19.860,1	6.539,8	1.347,2	27.747,1	0,9

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)				
	BOSQUE NATIVO	PALMAR	PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL	%
Asunción	336,3	25,9	0,0	362,2	0,0
Total	2.693.190,1	152.211,2	202.988,9	3.048.390,1	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 12).

Cuadro 9. Región Oriental. Distribución de los cambios de uso de la cobertura forestal y cosecha de plantaciones por departamentos.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)		
	CAMBIOS DE BOSQUE NATIVO	CAMBIOS DE PALMAR	COSECHA DE PLANTACIONES FORESTALES
Canindeyú	11.498,6	0,0	864,7
San Pedro	10.946,7	0,0	1.213,0
Concepción	8.860,7	268,9	122,1
Amambay	8.632,3	0,0	193,4
Caaguazú	5.337,9	0,0	1.292,9
Caazapá	1.904,9	0,0	1.359,4
Alto Paraná	1.112,0	0,0	2.047,3
Itapúa	876,5	0,0	914,6
Cordillera	466,0	0,0	24,6
Guairá	354,9	0,0	796,6
Paraguarí	238,2	0,0	263,8
Central	133,1	595,5	5,1
Ñeembucú	92,6	254,4	7,4
Misiones	45,3	0,0	3,6
Total	252.498,5	1.118,8	45.542,5

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 13).

Estos departamentos mencionados fueron los mismos que registraron la mayor deforestación de bosques nativos en el periodo de monitoreo 2017-2020 (INFONA, 2022). Siendo, en ese periodo, San Pedro el departamento con la mayor superficie de deforestación. Para el periodo de monitoreo 2020-2022, el departamento con mayor pérdida de bosques nativos fue Canindeyú, registrando el 22,8 % de la deforestación, seguido por San Pedro.

Considerando la deforestación del bosque nativo en la región Oriental, el INFONA realizó una clasificación más detallada de los tipos de cambios ocurridos según su extensión. Con esta tipificación, se busca asociar y caracterizar las pérdidas de bosque nativo en esta región.

En este sentido, se estimó que casi el 80 % del cambio de uso de la tierra registrado entre los años 2020 y 2022, está asociada a la deforestación, de hasta 20 hectáreas.

Situación de cobertura forestal en la región Occidental o Chaco. La cobertura forestal al año 2022 en la región Occidental fue de 14.679.366,4 hectáreas, lo que representa, como se ha indicado, el 82,8 % de la cobertura forestal nacional, distribuidas en 81,5 % de bosques nativos, 18,5 % de palmares y menos del 1 % de plantaciones forestales (Cuadro 10).

Cuadro 10. Región Occidental. Cobertura forestal.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)	%
Bosques nativos	11.958.196,5	81,5
Palmares	2.719.527,1	18,5
Plantaciones forestales	1.642,8	0,01
Total	14.679.366,4	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 16).

Durante el periodo de monitoreo, se registraron 361.928,4 hectáreas de pérdida de bosque nativo, 45,8 % correspondiente al periodo 2020-2021, con registro mayor, 54,2 %, para el periodo 2021-2022. El total de cambios de uso de los palmares fue de 8.641,2 hectáreas para los dos años, con 57,3 % en el primer periodo, y 42,7 % para el segundo. Por otra parte, no se registró cosecha de plantaciones forestales en la región para el periodo de monitoreo (Cuadro 11).

Cuadro 11. Región Occidental. Distribución del cambio de uso de la cobertura forestal y plantaciones forestales por periodos.

CATEGORÍAS	SUPERFICIE (HA)		TOTAL
	2020-2021	2021-2022	
Cambio de uso de bosque nativo	165.674,7	196.253,7	361.928,4
Cambio de uso de palmares	4.947,3	3.693,9	8.641,2
Cosecha de plantaciones forestales	0,0	0,0	0,0

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 17).

Entre los departamentos chaqueños, Alto Paraguay es el que registra la mayor superficie de cobertura forestal con el 37,3 %, y la mayor superficie de bosque nativo, alcanzando el 40,5 % del total. El departamento con la mayor superficie de palmares es Presidente Hayes, con el 76,7 % de los mismos de la región Occidental. En cuanto a los distritos de la región Occidental, los que cuentan con la mayor superficie de cobertura forestal son Bahía Negra (Alto Paraguay) y Mariscal José Félix Estigarribia (Boquerón), acumulando entre ambos más del 40 % de la cobertura forestal de la región y más del 48 % del bosque nativo. Los distritos con mayor superficie de palmares son Villa Hayes y Benjamín Aceval (Cuadro 12).

Cuadro 12. Región Occidental. Distribución de la cobertura forestal 2022 por departamento.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)				
	BOSQUE NATIVO	PALMAR	PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL	%
Alto Paraguay	4.840.224,8	630.613,1	607,7	5.471.445,6	37,3
Boquerón	4.558.429,1	1.118,4	43,7	4.559.591,2	31,1
Presidente Hayes	2.559.542,6	2.087.795,6	991,4	4.648.329,6	31,7
Total	11958196,5	2719527,1	1642,8	14679366,4	100,1

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 18).

Disminución de bosques nativos, con mayor impacto en el departamento de Boquerón. En el periodo de monitoreo de dos años, de las 361.928,5 hectáreas de deforestación del bosque nativo en la región Occidental, el 51 % se registró en el departamento de Boquerón, el 36,7 % en Alto Paraguay, y el 12,3 % en Presidente Hayes. Por otra parte, los cambios de uso del palmar en el departamento se distribuyen en 23,6 % en el departamento de Alto Paraguay, y el 76,4 % en Presidente Hayes (Cuadro 13).

Cuadro 13. Región Occidental. Distribución de la cobertura forestal 2022 por distritos.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)				
	BOSQUE NATIVO	PALMAR	PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL	%
Bahía Negra	2.931.310,7	106.530,7	209,8	3.038.051,2	20,7
Mcal. Estigarribia	2.844.569,4	0,0	0,0	2.844.569,4	19,4
Fuerte Olimpo	1.089.123,4	350.459,8	0,0	1.439.583,2	9,8
Villa Halles	425.113,8	710.910,4	189,6	1.136.213,8	7,7
Boquerón	1.109.503,9	1.118,4	5,9	1.110.628,2	7,6
Puerto Pinasco	755.732,1	349.276,0	401,8	1.105.409,9	7,5
Benjamín Aceval	236.907,9	520.935,0	232,2	758.075,1	5,2
Puerto Casado	599.224,5	92.530,5	397,9	692.152,9	4,7
Filadelfia	582.206,5	0,0	16,3	582.222,8	4,0
Gral. Bruguez	216.172,4	296.390,1	47,1	512.609,6	3,5
Tte. Esteban Martínez	423.539,9	88.012,7	45,7	511.598,3	3,5
Carmelo Peralta	220.566,2	81.092,1	0,0	301.658,3	2,1
Campo Aceval	254.945,9	601,1	9,7	255.556,7	1,7
Tte. 1ro. Irala Fernández	210.235,0	31.101,8	12,9	241.349,7	1,6
José Falcón	36.859,8	90.510,8	52,4	127.423,0	0,9
Loma Plata	22.149,3	0,0	21,6	22.170,9	0,2
Nanawa	35,8	57,7	0,0	93,5	0,0
Total	11.958.196,5	2.719.527,0	1.642,8	14.679.366,3	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 19).

Cuadro 14. Región Occidental. Cambios de uso de la tierra y cosecha de plantaciones por departamento.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)			
	CAMBIOS BOSQUE NATIVO	CAMBIOS DE PALMAR	COSECHA DE PLANTACIONES FORESTALES	TOTAL
Boquerón	184.496,2	0,0	607,7	0,0
Alto Paraguay	132.903,3	2.038,4	43,7	0,0
Presidente Hayes	44.529,0	6.602,9	991,4	0,0
Total	361928,5	8641,3	1642,8	0

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 20).

Cuadro 15. Distribución de cambios de uso de la tierra y cosecha de plantaciones por distritos – región Occidental.

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)		
	CAMBIOS DE BOSQUE NATIVO	CAMBIOS DE PALMAR	COSECHA DE PLANTACIONES FORESTALES
Mcal. Estigarribia	109.901,3	0,0	0,0
Bahía Negra	67.402,9	0,0	0,0
Fuerte Olimpo	55.103,3	1.329,7	0,0
Boquerón	51.030,2	0,0	0,0
Filadelfia	23.035,2	0,0	0,0
Tte. Esteban Martínez	12.517,8	176,1	0,0
Campo Aceval	9.763,5	0,0	0,0
Puerto Pinasco	6.708,1	1.233,3	0,0

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE (HA)		
	CAMBIOS DE BOSQUE NATIVO	CAMBIOS DE PALMAR	COSECHA DE PLANTACIONES FORESTALES
Villa Hayes	6.431,2	2.905,7	0,0
Carmelo Peralta	5.360,4	543,3	0,0
Puerto Casado	5.036,7	165,4	0,0
Tte. 1ro. Irala Fernández	3.784,4	0,0	0,0
General Briguez	3.156,2	957,6	0,0
Benjamin Aceval	1.573,1	1.312,5	0,0
José Falcón	594,6	17,7	0,0
Loma Plata	529,6	0,0	0,0
Total	361.928,5	8.641,3	0,0

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 21).

Según este análisis, se pudo determinar que para el periodo 2020-2021, el 79,3 % de deforestación de los bosques nativos se realizó dentro de Planes de Uso de la Tierra (PUT) aprobados por el INFONA, mientras que en el periodo 2021-2022, el 76,7 % de los cambios en la región, se llevó a cabo dentro de los PUT.

En la región Occidental, las actividades relacionadas a la deforestación se deben principalmente a la producción ganadera. Si bien las actividades agrícolas se han ido incrementando en los últimos años, esta expansión se da por lo general desde pasturas hacia monocultivos agrícolas, y no implican mayormente deforestación de bosques nativos, según INFONA, 2023.

Nueva frontera agrícola en la región Chaco. Según datos de la Cámara Paraguaya de Exportación y Comercialización de Cereales y Oleaginosas (CAPECO, 2021), desde el año 2012 se extiende la frontera en la región Occidental para el monocultivo de soja transgénica resistente a la sequía.

La citada Cámara estima que la soja cubrió en el Chaco una superficie de 67.347 hectáreas en la campaña 2020/21, con una producción comercial de 64.114 toneladas y un rendimiento de 952 kg/ha, lo que la convierte en el cultivo con mayor área en esta región (CAPECO, Asesoría Agrícola, 2021).

La superficie utilizada para la producción de soja ha sido sobre pastura implantada, según reporte del INFONA (2023), que anteriormente eran bosques nativos. La zona donde se encuentran actualmente estos cultivos es en su mayor parte dentro de la Reserva de la Biósfera del Chaco. Son áreas muy frágiles, próximo a Áreas Silvestres Protegidas de alto valor ecológico para la conservación de la biodiversidad; además, es territorio ancestral de los Ayoreo en aislamiento voluntario, entre otros pueblos indígenas.

La nueva frontera agrícola condiciona la emergencia de impactos negativos en el ambiente (agua, suelo, aire), en la salud humana y en la biodiversidad, a causa de la utilización de los agroquímicos asociados al cultivo, sumándose a esto, los vientos fuertes de la zona que favorecen la dispersión de los agroquímicos a larga distancia, afectando a comunidades indígenas cercanas y a la biodiversidad.

Cuadro 16. Cambios de uso de la tierra dentro de Planes de Uso de la Tierra (PUT) en la región Occidental.

CAMBIOS REGIÓN OCCIDENTAL	PERIODO	
	2020-2021	2021-2022
Cambio de uso de bosque nativo (ha)	165.674,8	196.254,0
Cambio de uso de bosques nativos dentro de PUTs (ha)	131.351,3	150.463,9
% de cambios dentro de PUTs	79,3	76,7

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 22).

Cultivos de uso ilícito (CUI)

La deforestación por cultivos de uso ilícito (CUI) representa el 2,5 % del total de cambios en el bosque nativo, con más de 10.000 hectáreas para los dos últimos años de monitoreo, distribuidas en nueve departamentos de la región Oriental del país. Esta superficie representa el 20 % del total de cambios en bosques nativos en la región Oriental. Los departamentos más afectados son Canindeyú y Amambay, sumando casi el 80 % del total (Cuadro 17). Estos dos departamentos registraron también la mayor superficie de deforestación por cultivos de uso ilícito para el periodo de monitoreo 2017-2020.

Cuadro 17. Distribución de los cambios de uso de la tierra por cultivos de uso ilícito (CUI), según departamentos y periodos de monitoreo.

DEPARTAMENTO	CAMBIOS DE LA TIERRA POR CULTIVOS DE USO ILÍCITO (HA)			
	2020-2021	2021-2022	TOTAL	%
Canindeyú	1.868,1	2.626,1	4.494,2	44,4
Amambay	2.020,1	1.453,9	3.474,1	34,3
Concepción	547,3	456,1	1.003,4	9,9
Caaguazú	138,2	484,0	622,2	6,2
Caazapá	40,6	177,6	218,1	2,2
San Pedro	87,3	93,2	180,5	1,8
Itapúa	31,9	62,4	94,3	0,9
Alto Paraná	8,4	14,2	22,6	0,2
Guairá	0,0	6,4	6,4	0,1
Total	4.741,9	5.373,8	10.115,8	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 23).

El cultivo de uso ilícito es una actividad con el ánimo de hacer un uso prohibido y contra las leyes del país. Paraguay se encuentra en un momento ascendente en el mapa del narcotráfico, como mayor productor de marihuana en Sudamérica. La especie cultivada en nuestro país es *Cannabis spp.*, más conocida como marihuana. Estos cultivos son realizados generalmente en superficies pequeñas dentro de los bosques nativos, los cuales son identificados por las imágenes satelitales.

Según una investigación de la Universidad de Navarra, España (Uranga, 2021), se calcula que en Paraguay existen entre 6.000 y 8.000 hectáreas de plantaciones de marihuana. Una semilla mejorada introducida hace unos pocos años ha permitido ampliar las dos cosechas anuales habituales a tres, o incluso cuatro cosechas, elevando así la productividad a dos y tres toneladas de hierba de marihuana por hectárea, con lo que la producción total podría llegar a las 20.000 toneladas por año. Estas cifras pueden quedarse pequeñas, pues la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) ha llegado a calcular que hasta 30.000 toneladas de hierba han podido salir del país en el último año.

Resumen histórico de la deforestación del bosque nativo, periodo 2005-2022

Este apartado presenta una actualización de la dinámica de la deforestación del bosque

nativo ocurridos en el país a partir de la vigencia de la Ley de Deforestación Cero. Este análisis fue construido a partir de distintos mapas oficiales generados en el marco del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, complementados con los datos del Reporte Nuestros Bosques (INFONA, 2022), y el reporte del INFONA, 2023.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Deforestación Cero, se registró en todo el país, entre 2005 y 2022, una pérdida de cobertura forestal de 5.373.558,7 hectáreas, de las cuales la deforestación del bosque nativo en Paraguay, registrado según periodos de monitoreo, corresponde en un 88,2 % a la región Occidental, y en un 11,8 % a la región Oriental. El mayor porcentaje de deforestación ocurrió en el periodo 2005-2011 (Cuadro 18). La tasa de deforestación entre 2005 y 2022 es de 316.091,7 hectáreas, y la tasa anual de deforestación se mantiene con tendencia a la baja, aunque no de manera constante, como se menciona en el Reporte Nuestros Bosques (INFONA, 2022). Cabe destacar la tasa de deforestación para el año 2020-2021, la cual es una de las más bajas junto con la del periodo 2018- 2019 (Cuadro 18).

Cuadro 18. Cambios de uso del bosque nativo en Paraguay registrados, según periodos de monitoreo.

PERIODO DE CAMBIO DE USO DE LA TIERRA	SUPERFICIE (HA)	%
2005-2011	2.261.975,0	42,1
2011-2013	682.188,5	12,7
2013-2015	710.900,1	13,2
2015-2017	548.883,4	10,2
2017-2018	354.221,2	6,6
2018-2019	184.209,0	3,4
2019-2020	218.537,1	4,1
2020-2021	187.191,9	3,5
2021-2022	225.236,2	4,2
Total	5.373.342,4	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 25).

Región Oriental. Entre 2005 y 2022 se ha registrado una pérdida de bosques nativos de 632.599 hectáreas en la región Oriental, entre los años 2005 y 2011 se registró el 41,4 % de la deforestación ocurrida en 17 años. En el mencionado periodo de monitoreo, la tasa anual de deforestación en la región Oriental es de aproximadamente 37 mil hectáreas, sin embargo, esto se debe a las altas tasas registradas principalmente entre 2005 y 2011, ya que, en los últimos años, la misma se reduce considerablemente alrededor de las 28 mil hectáreas.

Cuadro 19. Cambios de uso de bosques nativos en la región Oriental registrados, según periodos de monitoreo.

PERIODO DE CAMBIO DE USO DE LA TIERRA	SUPERFICIE (HA)	%
2005-2011	261.638,6	41,4
2011-2013	98.760,0	15,6
2013-2015	73.844,7	11,7
2015-2017	57.965,2	9,2
2017-2018	25.558,5	4,0
2018-2019	24.372,2	3,9
2019-2020	39.960,1	6,3
2020-2021	21.517,2	3,4
2021-2022	28.982,5	4,6
Total	632.599,0	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 26).

Región Occidental. En esta región, entre 2005 y 2022 se han registrado 4.740.959,7 hectáreas de deforestación del bosque nativo, principalmente para actividades ganaderas, y más del 42 % de estos cambios se registró entre 2005 y 2011. La tasa anual de deforestación en la región Occidental en 17 años de monitoreo es de 278.880 hectáreas. Sin embargo, como se destacó en el Reporte Nuestros Bosques (INFONA, 2022), se denota una considerable disminución de esta tasa en los últimos periodos de monitoreo, con un promedio de 181.000 hectáreas para el periodo de monitoreo de este reporte.

Cuadro 20. Cambios de uso de bosques nativos en la región Occidental registrados, según periodos de monitoreo.

PERIODO DE CAMBIO DE USO DE LA TIERRA	SUPERFICIE (HA)	%
2005-2011	2.000.336,4	42,2
2011-2013	583.428,5	12,3
2013-2015	637.055,4	13,4
2015-2017	490.918,2	10,4
2017-2018	328.662,7	6,9
2018-2019	159.836,8	3,4
2019-2020	178.577,0	3,8
2020-2021	165.674,7	3,5
2021-2022	196.470,0	4,1
Total	4.740.959,7	100

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 27).

Valoración - Indicador 15.1.1	
Amenazado	■

Indicador 15.1.2. Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre y de agua dulce que están cubiertos por las áreas protegidas, por tipo de ecosistema. Porcentaje.

El INE no cuenta con datos para el Indicador 15.1.2, pero el Paraguay cuenta con datos para iniciar este indicador, datos propiamente de organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales, cuyo uso debería ser optimizado en favor del monitoreo requerido.

Actualmente, el Paraguay cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP), cuya actualización está sujeto a aprobación por el MADES, que es la autoridad de aplicación del sistema mencionado, desde el año 2018. Por lo tanto, consideramos de vital importancia concluir con su revisión y su socialización final para su implementación y ejecución.

Según el Informe Nacional de las Áreas Silvestres Protegidas, 2007. La superficie total de las ASP es de 6.066.207 ha, equivalente al 14,9 % de la superficie total del país.

La Autoridad de aplicación del SINASIP ha trabajado en la actualización del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas 2020-2030, documento donde se indica que el Paraguay cuenta con 2.851.452 ha de ASP equivalente al 7 % de la superficie del país (MADES, PNUD, FMAM, 2020)³². De 2007 a 2020, se presenta así una diferencia significativa de 3.214.755 ha, equivalente a 7,9 %.

Las Áreas Silvestres Protegidas del país cumplen un rol fundamental y esencial para la protección y la conservación de la biodiversidad, de la cultura, del agua dulce, la protección de los suelos, la estabilización del clima gracias a los bosques y la protección de los recursos genéticos. Además, nos brindan otros servicios ecosistémicos necesarios para la vida.

32 Sin editar. <https://www.researchgate.net/publication/355917375>

Según la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay, la autoridad administrativa de las áreas silvestres protegidas (ASP) es la Dirección de Áreas Protegidas, dependiente de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). También es la encargada del manejo y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay (SINASIP).

Las ASP están siendo amenazadas, principalmente, por el avance del monocultivo de soja y en algunos casos el avance de cultivos ilícitos por parte de personas innominadas (Cuadro 24). Ambas situaciones dejan vulnerable la consolidación de las ASP, poniendo en peligro a los visitantes, guardaparques y a la comunidad envolvente.

Cuadro 21. Distribución de cambios de uso de la tierra por cultivos de uso ilícito en ASP 2020-2022.

ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA	CAMBIOS DE USO DE LA TIERRA POR CULTIVOS DE USO ILÍCITO (HA)		
	2020-2021	2020-2022	TOTAL
Reserva Natural del Bosque Mbaracayú	417,6	943,7	1.361,3
Reserva Natural de Morombi	126,6	439,1	564,7
Reserva para Parque Nacional Paso Bravo	176,0	72,7	248,8
Reserva para Parque Nacional San Rafael	31,9	157,5	189,4
Parque Nacional Caazapá	34,3	65,1	99,5
Reserva Natural Estrella	62,3	0,6	62,9
Reserva Natural Arroyo Blanco	23,9	32,9	56,8
Reserva para Parque Nacional Bella Vista	0,0	10,7	10,7
Parque Nacional Cerro Corá	0,0	9,6	9,6
Total	872,6	1.731,9	2.603,7

Fuente: INFONA, 2023 (Cuadro 24).

Cuadro 22. Distribución de cambios de uso de la tierra por cultivos de uso ilícito en ASP 2017-2020.

ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA	CAMBIOS DE USO DE LA TIERRA POR CULTIVOS DE USO ILÍCITO (HA)		
	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Parque Nacional Caazapá	20,8	19,6	17,5
Reserva Natural de Estrella	175,1	83,5	26,8
Parque Nacional Paso Bravo	111,3	135,9	200,1
Reserva Natural Arroyo Blanco	57,4	11,8	0,2
Reserva Natural del Bosque Mbaracayú	34,3	33,6	151,5
Reserva Natural Morombi	84,8	41,3	519,4
Reserva para Parque San Rafael	83,9	69,2	148,4
Parque Nacional Serranía San Luis			105,9
Reserva Natural Villa Josefina			4,6
Total	567,6	394,9	1.174,4

Fuente: INFONA, 2022 (Cuadro 27).

Haciendo una comparación de las ASP afectadas por los CUI, podemos concluir que el aumento de superficie de estos cultivos ilícitos avanza a pasos agigantados cada año, generando una inseguridad para los pobladores de la zona, visitantes y los guardaparques de las Áreas. El trabajo desde la Autoridad de Aplicación no logra erradicar de raíz de este problema, por lo que sería muy importante el trabajo conjunto con otras instituciones, de manera a lograr la consolidación y protección de las ASP del Paraguay.

Las ASP se encuentran asentadas en ecorregiones claves para la gestión integral de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueven la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica en forma equitativa, que contribuyen a alcanzar un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio de Diversidad Biológica.

Valoración - Indicador 15.1.2	
Amenazado	■

META 15.2. De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.

Indicador 15.2.1. Avances hacia la gestión forestal sostenible.

La construcción de este indicador aún se encuentra estancado. El INE cuenta con datos del INFONA para el periodo 2015-2018 (Cuadro 25), donde no se observan avances importantes y relevantes, a pesar de las herramientas institucionales ya construidas. No obstante, consideramos importante como herramienta el Plan Nacional de Restauración Forestal, el cual debe elaborarse de manera participativa para garantizar la restauración de los bosques nativos.

Cuadro 23. Progresos en la gestión forestal sostenible.

Indicadores	2015	2016	2017	2018
Tasa de cambio neto de área forestal 1	-2,00%	-1,27%	-2,78%	-1,53%
Stock de biomasa por encima del suelo en el bosque 2	88,21	88,21	88,21	88,21%
Proporción de área de bosque dentro de las áreas protegidas legalmente establecidas 3	25,46%	25,45%	25,21%	25,04%
Proporción de área forestal bajo un plan de manejo forestal a largo plazo 4	2,38%	2,72%	3,17%	3,45%
Área forestal bajo esquema de certificación de manejo forestal verificado independientemente 5	4,25%	4,31%	4,31%	4,31%

INFONA-SNIF. Sistema Nacional de Información Forestal. Mayo 2021.

Indicador 15.2.1. Avances hacia la gestión forestal sostenible.

Indicador 15.2.1 GLO. Progresos en la gestión forestal sostenible.

Recopilado por INE - Sistema de Indicadores ODS.

- **Herramientas disponibles, de acuerdo a información suministrada por el INFONA:**
- **Reporte Nacional de Cobertura Forestal y Cambios de Uso de la Tierra**, es una herramienta para ayudar a construir una hoja de ruta que permitirá gestionar de manera sostenible nuestros bosques (INFONA, 2022).
- **Plan Nacional de Restauración Forestal**, construido de manera participativa con todos los sectores (INFONA, 2023).
- **Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF)**, iniciado en el año 2020, por medio del Decreto N° 3246/2020. Este sistema provee de información nacional oficial del Estado sobre la cobertura forestal que posee el país; el SNMF se realiza en forma periódica, medible, verificable y comparable con otros sistemas de información geográfica, con otros parámetros y así permite dimensionar la magnitud del contenido de carbono almacenado de la masa forestal nacional y la tipificación cualitativa y cuantitativa de especies forestales que integran la masa forestal.
- **Reporte del periodo 2020-2022**, que incorpora acciones ante la deforestación, tales como:

Las alertas tempranas de deforestación: son el resultado del procesamiento digital de imágenes satelitales a través de algoritmos complejos que detectan las perturbaciones en la cobertura forestal, proporcionando alertas cercanas al tiempo

real, para tomar acciones tempranas ante actividades ilegales. Estas alertas son denominadas GLAD porque son generadas en el Laboratorio Global Land Analysis and Discovery de la Universidad de Maryland. Los millones de alertas generadas son filtradas a fin de identificar los casos más preocupantes de cambios en áreas con cobertura forestal (INFONA, 2023).

Nuevo régimen de infracciones y sanciones forestales: Un logro importante en el ordenamiento jurídico del sector fue la promulgación del Decreto N° 7774/2022 «Por el cual se reglamentan artículos de la Ley 422/1973 "Forestal", que establece el cuadro de sanciones y los métodos de valoración para las infracciones a la legislación Forestal», como la Resolución INFONA N° 777/2022 que establece un nuevo régimen de infracciones y sanciones forestales y el reglamento de trámites administrativos relativo a los sumarios por infracciones a la legislación forestal. Estos instrumentos sirven para establecer garantías en materia de procedimientos sumariales, dotando al INFONA de los instrumentos normativos para una mejor gestión técnica y procesal de los sumarios administrativos y evitar, sobre todo, ambivalencias e imprecisiones al momento de la aplicación de las disposiciones respectivas (INFONA, 2023).

Valoración - Indicador 15.2.1	
Amenazado	■

Conclusiones

No se observa capacidad del Estado paraguayo para el cumplimiento del ODS 15, ya que deja vulnerable al bosque nativo de la región Occidental o Chaco: el marco legal vigente permite la conversión de bosques a otros usos de la tierra a través de Planes de Uso de la Tierra, los cuales son otorgados por el INFONA teniendo en cuenta los criterios técnicos establecidos en sus reglamentaciones. Vale la pena mencionar que el territorio chaqueño es hábitat de gran cantidad de diversidad de flora y fauna del país, además de contener varios paleocauces de vital importancia y el Sistema Acuífero Yrenda, un sistema hidrogeológico regional que abarca cerca de 2/3 de la región Occidental del Paraguay y parte del Chaco argentino y boliviano.

Ya en el reporte del INFONA (periodo 2017-2020) se hace referencia, de modo general, a las circunstancias nacionales asociadas a la pérdida de bosques: agricultura, ganadería, uso de biomasa con fines energéticos (leña y carbón), asentamientos humanos e infraestructura.

En la región Oriental se cuenta con la Ley N° 6676/20 «Que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficie con cobertura de bosque en la Región Oriental», que tiene como objeto: regular la protección, la recuperación y el mejoramiento del bosque nativo en la región Oriental para que, en un marco de desarrollo sustentable, el bosque nativo cumpla con sus funciones ambientales, sociales y económicas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país y en cumplimiento de la Ley N° 5875/17 «Nacional de Cambio Climático» (Art. 1°). No obstante, existen varios aspectos negativos y amenazas expuestos en el reporte oficial del INFONA periodo 2020 a 2022, donde se observa que a pesar de la Ley de Deforestación Cero prosigue la deforestación en la región Oriental, como también el aumento de superficie de cultivos ilícitos.

A partir de la entrada en vigor, año 2004, de la Ley de Deforestación Cero (N° 2524/04)³³ para la región Oriental, se registró en todo el país, entre el 2005 y el 2020, una pérdida de

³³ La normativa conocida como Ley de Deforestación Cero «Que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficie con cobertura de bosque en la Región Oriental», fue promulgada en el año 2004 (Ley N° 2524/04). Posteriormente su vigencia (inicialmente de X años) fue sucesivamente prorrogada: en el año 2006 (Ley N° 3139/06), en el año 2008 (Ley N° 3663/08), en el año 2013 (Ley N° 5045), en el 2018 (Ley N° 6256/18) y en el año 2020 (Ley N° 6676/20), por un plazo de diez años.

bosque nativo de más de 4,96 millones de hectáreas, de la cual 11,7 % correspondió a la región Oriental, protegida por la nueva normativa, y 88,3 % ocurrió en la región Occidental. El 45,5 % de la deforestación ocurrieron durante los años 2005 y 2011.

La tasa de deforestación anual entre el 2005 y 2020 corresponde a 330.727,6 hectáreas. Hasta el 2015 la tasa anual oscila entre 376.000 y 350.000 ha. La tendencia de la pérdida de la cobertura forestal anual disminuye a partir del año 2015. Se destacan las fluctuaciones de la tasa anual entre el 2015 y 2020, cuyos picos denotan que, aunque la tasa de disminución persiste, no se mantiene constante. Es importante notar que la menor tasa de pérdida de cobertura forestal durante este periodo se registró entre 2018 y 2019, mientras que la mayor entre 2017 y 2018.

En el periodo 2021-2022, el 44 % de la superficie de Paraguay corresponde a cobertura forestal, conformada en su mayoría por bosques nativos, y en menor parte por palmares y plantaciones forestales. Casi el 83 % de la cobertura forestal se encuentra en la región Occidental, y el 17 % en la región Oriental. El 88 % de la pérdida de bosques nativos entre 2020 y 2022 se dio en la región Occidental o Chaco, y la mayor parte de este cambio se llevó a cabo dentro de Planes de Uso de la Tierra aprobados bajo criterios y normativas vigentes. En la región Oriental ocurrió el 12 % de la pérdida de bosques nativos, y casi el 80 % de este cambio se dio en unidades de terreno menores a 20 hectáreas. La tendencia de la deforestación, en el periodo de monitoreo histórico de 2005 a 2022, muestra una clara disminución de la tasa de deforestación a nivel nacional, con nuevo incremento que afecta especialmente a bosques nativos, a partir de 2019-2020 hasta la actualidad. La deforestación en Paraguay es un problema complejo y con múltiples factores interrelacionados, abordarlo requiere una combinación de medidas legales, políticas, económicas, sociales y culturales.

Normativa referente al área	
Convenios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Sobre Diversidad Biológica. • Convenio Contra la Desertificación y la Sequía. • Convenio de Cambio Climático. • Convenio Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. • Convenio Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. • Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
Leyes	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Nacional. • Ley N° 422/73 Forestal. • Ley N° 3464/08 Que Crea el Instituto Forestal Nacional – INFONA. • Ley N° 716/96 Que Sanciona Delitos Contra el Medio Ambiente. • Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental. • Ley N° 96/92 De Vida Silvestre. • Ley N° 4241/10 Restablecimiento de Bosques Protectores de Causas Hídricas. • Ley N° 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay. • Ley N° 1863/02 Estatuto Agrario. • Ley N° 6676/20 Que Prohíbe las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques en la Región Oriental. • Ley N° 352/94 De Áreas Silvestre Protegidas. • Ley 3001/06 De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales. • Ley N° 5875/17 Nacional de Cambio Climático. • Ley N° 583/76 Que Aprueba y Ratifica la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. • Ley N° 253/93 Que Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, Adoptado Durante la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra) Celebrada en Río de Janeiro, Brasil. • Ley N° 251/93 Que Aprueba el Convenio Sobre Cambio Climático Adoptado Durante la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo –La Cumbre para la Tierra– Celebrada En la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil. • Ley N° 350/94 Que Aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. • Ley N° 970/96 Que Aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra La Desertificación, en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África.

Normativa referente al área	
Decreto	<ul style="list-style-type: none"> Decreto N° 175/18 Por la Cual se Deroga el Decreto N°7702 del 14 de Setiembre de 2017, se Instituye a la Presidenta del Instituto Forestal Nacional (INFONA) a Promover una Nueva Reglamentación, y se Establece un Régimen Provisorio que Reglamenta el Artículo 42 de la Ley N° 422/1973 «Forestal». Decreto N° 9849/23 Por el Cual se Reglamentan los Artículos 3 y 5 de la Ley N° 6676/2020 Que Prohíbe las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Coberturas de Bosques en la Región Oriental. Decreto N° 7017 /22 Por el Cual se Reglamenta La Ley N° 3239/2017 De los Recursos Hídricos del Paraguay. Decreto N° 453/13 Por el Cual se Reglamenta la Ley N° 294/1993 De Evaluación de Impacto Ambiental y su Modificatoria, la Ley N° 345/1994 y se Deroga el Decreto N° 14281/199. Decreto N° 954/13 Por el Cual se Modifican y Amplían los Artículos 2°, 3°, 5° y 6° Inciso E), 9°, 10, 14 y el Anexo del Decreto N° 453 del 8 de octubre de 2013, Por el cual se Reglamente la Ley 294/1993 De Evaluación de Impacto Ambiental y su Modificatoria, la Ley 345/1994, y se Deroga el Decreto N° 14281/1996.
Resoluciones	<ul style="list-style-type: none"> Resolución SNF INT N°07/2002 Por la Cual se Reglamenta la Elaboración y Presentación de los Planes y Manejo Forestal. Resolución N° 034/09 Por la Cual se Crea el Registro de Fincas de Hasta Cincuenta (50) Hectáreas en la Región Oriental y se Establece el Procedimiento para el Aprovechamiento de las Mismas. Resolución N° 1543/2012 Por la Cual se establece la Relación Leña-Carbón para Determinar el Rendimiento del Carbón Vegetal.

Bibliografía

Comisión ODS Paraguay 2030 (2021). Segundo Informe Nacional Voluntario. Paraguay 2021. [en línea] <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>

CAPECO – CRESCA (2022). Soja en el Chaco: se estima un área de 60 mil ha en la zafra 2020/21. [en línea] <https://capeco.org.py/2021/12/23/soja-en-el-chaco-se-estima-un-area-de-60-mil-ha-en-la-zafra-2020-21/>

Fuller G., Rodríguez Heredia M., Camperi G. y McCord G. (2021). Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021. Sustainable Development Solutions Network. Paris y Asunción. 93 p. [en línea] <https://paraguay.sdginde.org/> 20/09/2023.

Instituto Nacional de Estadísticas, Paraguay (2023). Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] <https://ods.ine.gov.py/> 18/9/2023.

Instituto Forestal Nacional (2022). Nuestros Bosques: Reporte de la Cobertura forestal y cambios de uso de la tierra 2017 a 2020. 78 p.[en línea] <https://nube.infona.gov.py/index.php/s/BPdE3ij-GWRnQ2aA>

Instituto Forestal Nacional (2023). Reporte Nacional de Cobertura forestal y cambios de uso de la tierra 2020-2022. 62 p. [en línea] <https://nube.infona.gov.py/index.php/s/BPdE3ijGWRnQ2aA>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social-DGVS (2023). Anuario epidemiológico- Incendios forestales en Paraguay 2019-2022 [en línea] https://dgvs.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2023/08/14082023_Incendios-forestales-2019-2022.pdf 20/9/2023.

Ministerio de Economía y Finanzas-DGP (2020). Vinculación del Presupuesto General de la Nación a los ODS. Asunción, Paraguay [en línea] https://ppr.hacienda.gov.py/?page_id=1491, 20/09/2023.

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Paraguay, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (2020). Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay SINASIP 2020-2030. Proyecto Bosques para el Crecimiento Sostenible, Asunción, Paraguay [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/355917375>, 20/09/2023.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Estadísticas (2021) Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en Instituto Nacional de Estadísticas, Paraguay [en línea] https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Spa.pdf

POJOAJU, Asociación de ONG del Paraguay (2021). Miradas desde la sociedad civil sobre el estado de los ODS. 91 p. [en línea] <https://pojoaju.org.py/wp-content/uploads/2022/02/POJOAJU-Agen-da-2030-2021-1.pdf>

Secretaría del Ambiente; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Paraguay (2007). Informa Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay. 2007. Asunción, Paraguay. 75 p.

Uranga, E. (2021). Paraguay se mantiene como principal productor de marihuana de Sudamérica, en Global Affairs and Strategic Studies, Universidad de Navarra [en línea] <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/paraguay-se-mantiene-como-principal-productor-de-marihuana-de-sudamerica-3>

ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas



Autor Institucional: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)

Hugo Valiente / CODEHUPY

CODEHUPY
Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay

META 16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

Indicador 16.1.1. Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad.

Paraguay presenta una tasa de homicidio por 100 mil habitantes baja, en términos relacionales con el conjunto de los países de las Américas. Asimismo, este indicador presenta, a nivel nacional, una tendencia descendente en los últimos veinte años, a pesar de que la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un aumento, ubicándose como el continente más violento (Hernández Bringas, 2021; CEPAL, 2023; Banco Mundial, 2023).

Cuadro 1. Indicador 16.1.1 GLO - Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, por sexo.

	Año						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total país	9,1	9,8	7,8	7,1	7,7	6,6	7,1
Hombre	16,4	17,8	13,8	12,2	13,9	11,3	12,5
Mujer	1,7	1,6	1,7	1,8	1,5	1,9	1,8

Fuente: MDI-DOSCC. Dirección del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con datos del Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional. Recopilado por DGEEC - Sistema de Indicadores ODS. Datos actualizados a junio de 2022.

Sin embargo, al desagregar el indicador por departamento de ocurrencia de los homicidios intencionales, se observan dramáticas distorsiones del indicador, que evidencian dinámicas regionales de impacto diferenciado de la violencia. En particular, destacan los tres departamentos de la media luna noreste de la región Oriental, territorios limítrofes con el Brasil. En primer lugar, figura Amambay, que registra una tasa de 69,8 para 2021, una de las más altas de la región³⁴. En la serie de los últimos siete años, Amambay mantiene una tasa similar o superior a 70 homicidios por cien mil habitantes. Le sigue el limítrofe departamento de Concepción, con una tasa de 23,6 homicidios por 100 mil

³⁴ Como referencia, esta tasa es superior a la registrada en regiones como Cobán (Honduras) o Zacapa (Guatemala), o países como Venezuela o Jamaica, que están caracterizados como los más violentos de América. La violencia del Amambay, expresada en este indicador, es superada únicamente por algunos municipios de México y Venezuela, que figuran como los lugares más violentos del mundo.

habitantes y una tendencia ascendente en la serie comparativa de los últimos seis años. En tercer lugar, el departamento de Canindeyú, con una tasa de 15 homicidios por cien mil habitantes (Cuadro 2).

Cuadro 2. Indicador 16.1.1 GLO - Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, por departamento.

Departamento de ocurrencia	Año						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Asunción	5,7	6,1	6,5	6,3	7,5	4,6	6,7
Concepción	20,7	21,2	17,2	11,3	17,1	13,7	23,6
San Pedro	15,4	12,3	6,9	8,2	8,8	3,4	7,9
Cordillera	2,4	5,1	4,0	2,0	3,6	1,9	3,2
Guairá	4,6	5,9	5,0	7,2	2,7	7,5	3,9
Caaguazú	8,6	6,3	5,3	4,2	6,8	4,3	3,5
Caazapá	8,4	8,8	10,8	9,6	7,4	7,3	6,7
Itapúa	5,2	5,1	5,6	5,5	5,6	4,9	3,0
Misiones	5,0	4,1	6,5	4,0	4,7	3,1	2,3
Paraguarí	6,0	2,8	3,1	3,1	3,9	1,9	2,3
Alto Paraná	11,6	13,4	7,2	8,5	7,2	7,6	8,0
Central	3,3	3,9	3,5	2,3	2,8	2,8	3,0
Ñeembucú**	0,0	4,5	4,5	5,6	0,2	0,4	0,6
Amambay	74,7	87,1	69,9	69,4	78,4	79,6	69,8
Canindeyú	22,1	27,6	16,7	13,3	16,9	9,4	15,0
Presidente Hayes	11,2	11,8	15,7	10,5	5,6	5,5	5,4
Boquerón**	1,0	8,1	4,8	7,8	1,7	0,7	0,9
Alto Paraguay**	3,0	35,5	40,7	34,2	2,2	3,8	2,2

Fuente: MDI-DOSCC. Dirección del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con datos del Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional. Recopilado por DGEEC - Sistema de Indicadores ODS. Datos actualizados a junio de 2022. (**): Tasas por 10.000, departamentos cuya población es menor a 100 mil.

Este escenario se configura como el más violento del Paraguay. El departamento de Amambay tiene el 2,4 % de la población total del país estimada para 2020, pero concentró el 28 % del total de homicidios dolosos registrados en ese año, de acuerdo a datos oficiales, un total de 137 homicidios sobre los 481 registrados a nivel país (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, 2021). Diversas agencias de las Naciones Unidas consideran que un país que supera el umbral de la tasa de homicidio sobre 10 por 100 mil habitantes se encuentra sufriendo una «epidemia de violencia» (UNODC, 2019: 18; Banco Mundial, 2010: 2; PNUD, 2013: 41). Amambay está siete veces por encima de ese umbral y Concepción lo dobla.

De acuerdo a un informe de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), la región arrastra desde hace décadas lo que ha denominado una «crisis de seguridad», debido a la intervención de diferentes grupos criminales que buscan el control territorial para el ejercicio de sus actividades ilegales e interactúan con las instituciones del Estado con diferentes niveles y estrategias de cooptación o confrontación (CODEHUPY, 2021).

Una investigación reciente indica la importancia de la frontera norte paraguaya como foco del crimen organizado regional, por la llegada de más actores y el florecimiento de nuevas economías criminales. Debe su posición al hecho de ser el mayor productor de marihuana en Sudamérica, zona de producción y tránsito de cocaína y crack, punto de tráfico de armas hacia el Brasil, con el creciente ascenso del narcotráfico en la política, mediante el financiamiento de las campañas y elecciones, así como el lavado de activos

ilegales a través de agronegocios e inversiones inmobiliarias. El contexto atrajo a organizaciones criminales brasileras del Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV). Amambay es la «zona cero» de inserción de estas organizaciones en el país, en expansión a través del colapsado y corrupto sistema penitenciario (Insight Crime, 2021).

A partir de 2008, este escenario se complejizó, debido al surgimiento de grupos armados no estatales que reivindican para sí un perfil de insurgencia rural, realizando acciones tales como secuestros, extorsiones y reclutamiento forzoso, a la par de ataques contra agentes públicos y guardias parapoliciales de haciendas (CODEHUPY, 2021).

Frente a ello, la respuesta estatal ha sido la militarización de la seguridad y la restricción de garantías constitucionales en el territorio. Entre 2009 y 2010, el Poder Ejecutivo desplegó en la zona norte cinco operativos de seguridad con la utilización conjunta de elementos militares y policiales. Entre 2010 y 2011, se declaró el estado de excepción en dos oportunidades. A partir de 2013, mediante la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna (Ley N° 5036/2013), la intervención militar en la zona se volvió permanente (CODEHUPY, 2021).

Esta situación ha sido catalogada por el Comité de Derechos Humanos (2019) y el Comité contra la Tortura (2017), como un continuo estado de excepción de facto, recomendando modificar el marco normativo con el fin de restringir las labores de control de la seguridad interna a la Policía, debidamente entrenada en el respeto del derecho internacional de los derechos humanos, así como la investigación pronta, exhaustiva e independiente de las denunciadas violaciones. Desde organizaciones de la sociedad civil se ha cuestionado la constitucionalidad de la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna (Mendonça, 2015).

El informe de la misión de observación de la CODEHUPY (2021) a la zona norte, destacó que, tras doce años de este operativo de pacificación, como es definido oficialmente, dejó importantes consecuencias negativas en el deterioro del respeto a los derechos humanos, además de mostrar poco impacto en la reducción de los niveles de violencia. Partiendo de la misma construcción del escenario bélico que se plantea, en el que cobra una dimensión distorsionada en la definición del conflicto como eminentemente ideológico, con importantes resabios de doctrinas de la guerra fría, que identifican a las organizaciones sociales como el caldo de cultivo para la expansión de ideas radicalizadas. Esta caracterización errónea en la lectura del contexto provoca una respuesta institucional que no se hace cargo de la desigualdad social estructural presente en esos territorios, pero además impiden la comprensión integral de las violencias multifocales, dejando en un punto ciego a las víctimas sobre quienes impacta la actividad delictiva organizada. Tanto la criminalidad de los grupos ilegales como la respuesta del Estado impactan desproporcionadamente a los sectores de población más vulnerables.

Valoración - Indicador 16.1.1	
Amenazado	■

META 16.3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Indicador 16.3.2. Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.

Para la serie de los últimos cinco años, datos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de la República del Paraguay indican que la población privada de libertad, en instituciones penitenciarias, que incluyen a hombres y mujeres, mayores de edad y adolescentes, fluctuó en una relación de personas sin condena entre un pico de 75 % a

59 %. La reducción de este porcentaje en 2021, puede deberse a la reducción en general de la población en establecimientos penitenciarios como consecuencia de las medidas de mitigación del covid-19, que incluyeron el cierre de varias prisiones. Mucha población privada de libertad nueva quedó en prisión preventiva en comisarías, lugares no adecuados para la privación de libertad por carecer de espacio, atención médica y recursos para la alimentación de las personas detenidas. Es decir, la población privada de libertad no fue contabilizada debidamente por no estar en establecimientos penitenciarios (Valiente, 2020).

Cuadro 3. Población privada de libertad en establecimientos penitenciarios, en porcentaje según situación procesal.

Situación procesal	2018	2019	2020	2021	2022
Condenados	26,5 %	24,47 %	29,2 %	40,90 %	31,98 %
Procesados	73,5 %	75,53 %	70,8 %	59,10 %	68,02 %

Fuente: MNP (2018a; 2019a; 2020; 2021; 2022).

Las desagregaciones de estos datos por sexo y rango etario indican que existen algunas variaciones, pero no son significativas para alterar la relación mayoritaria de personas privadas de libertad sin condena en todos los segmentos.

Informes independientes recientes ubican al país como el quinto peor del mundo en cuanto a indicadores de independencia judicial (Schwab, 2018). Paraguay se encuentran en el quinto lugar con mayor proporción de personas privadas de libertad en prisión preventiva a nivel mundial, y en el primer lugar en este indicador en las Américas (Walmsley, 2020). De acuerdo a la última encuesta del Latinobarómetro, cerca del 90 % de la población considera que el acceso a la justicia en el país es injusto o muy injusto (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. ¿Cuán justa cree Ud. que es el acceso a la justicia en Paraguay?

	Total	Sexo		Edad			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Muy justa	0,5	0,7	0,3	0,6	0,7	0,3	-
Justa	7,8	8,3	7,3	9,0	6,9	8,5	6,3
Injusta	33,5	33,4	33,6	39,6	37,6	26,8	23,2
Muy injusta	56,1	56,6	55,6	48,0	53,6	62,5	66,9
No sabe	1,6	1,0	2,2	2,5	1,2	1,2	1,4
No contesta	0,5	-	1,0	0,3	-	0,6	2,1
(N)	(1.200)	(599)	(601)	(323)	(407)	(328)	(142)

Fuente: Latinobarómetro 2020. Paraguay. Estudio n° LAT-2020, v1_0.

La cifra de presos sin condena ha sido el resultado de una deliberada política pública de endurecimiento de la penalidad y de flexibilización de las garantías procesales ante la persecución penal abusiva. En particular, se flexibilizaron garantías tales como el plazo razonable del proceso penal y la excepcionalidad de la prisión preventiva. Estas medidas dispararon la tasa de personas privadas de libertad sobre 100 mil habitantes, en particular, en el segmento de personas en prisión preventiva. El uso de este instrumento cautelar se aplicó con finalidades de seguridad pública, como pena anticipada, en el marco de una estrategia de gobierno con dispositivos de violencia institucional de los excedentes sociales de exclusión de la población (Galeano, Leguizamón y Valiente, 2015).

Sobre las condiciones de la población privada de libertad

Esta política de encierro masivo se ha dado en un sistema penitenciario en situación extremadamente precaria. Una rápida evaluación de las condiciones estructurales del sistema penitenciario del Paraguay, sobre la base de datos primarios recolectados por el MNP, permite tener una radiografía de la experiencia de la privación de libertad en los

establecimientos penitenciarios. La tasa de ocupación del conjunto del sistema penitenciario excede tres veces su aforo (MNP, 2018b); es decir, para que el sistema penitenciario paraguayo cumpla con el estándar mínimo de ocupación basado en la relación de siete metros cuadrados por persona privada de libertad en los espacios de habitación, el Estado debería liberar a dos de cada tres personas reclusas en sus establecimientos penitenciarios de manera inmediata.

La atención de la salud es deficitaria en todo el sistema penitenciario de la República. No existen suficientes médicos asignados a los penales conforme a la población privada de libertad, los establecimientos no están abastecidos con insumos médicos en cantidad y pertinencia y los servicios no están alineados y coordinados con el sistema de salud pública. Algunas penitenciarías carecen de profesionales médicos en servicio y ninguna garantiza la atención sanitaria las 24 horas o todos los días de la semana. En el caso de las mujeres, estas circunstancias se ven agravadas porque los servicios disponibles no dan cuenta de las necesidades de atención médica específica. El sistema penitenciario cuenta con 47 profesionales médicos, 200 profesionales de enfermería, seis psiquiatras y 108 profesionales de psicología para más de 15 mil personas privadas de libertad (MNP, 2017). Datos más recientes, nos indican que se cuenta con profesionales de psiquiatría en solo cuatro establecimientos penitenciarios, de los 22 que conforman el sistema (MNP, 2022).

Un relevamiento del MNP (2019b) sobre el acceso al agua potable en las instituciones penitenciarias nos revela la magnitud de un problema que queda en la invisibilidad: el acceso al agua es un grave problema en los establecimientos. Casi la mitad de la población (44,5%, más de 6.700 personas privadas de libertad) accede al agua potable menos de doce horas diarias. En el extremo de la restricción, un 12 % (más de 1.800 personas), no accede al agua potable en sus espacios de reclusión celular. El problema de acceso al agua potable radica en deficiencias del sistema de distribución (insuficiencia de los equipos de bombeo, deficiencias estructurales del sistema de distribución, falta de mantenimiento y reparación de averías, mala calidad de materiales utilizados en la construcción e instalaciones sanitarias, etcétera) más que en la disponibilidad.

Este escenario no encuentra soluciones efectivas, más allá de la construcción de nuevas unidades penitenciarias de gran envergadura, que ampliarían la magnitud del problema. En la actualidad, existe una alta tensión dentro del sistema penitenciario a consecuencia de la expansión del poder de las organizaciones criminales de base penitenciaria, que encuentran un caldo de cultivo para expandirse rápidamente en el corrupto y colapsado sistema. Ante estas alarmas, las respuestas del Estado han apostado a la violencia institucional. Desde las organizaciones de derechos humanos, se ha insistido en la reactivación de la Cumbre de Poderes e instituciones vinculadas al sistema penal y derechos humanos, a fin de abordar en profundidad las reformas requeridas (Leguizamón Morra, 2022).

Valoración - Indicador 16.3.2	
Amenazado	■

META 16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Indicador 16.10.1. Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses.

Paraguay no presenta esta información, argumentando que no cuenta con datos preci-

Los datos para la construcción del indicador propuesto. No obstante, sí presenta un indicador alternativo, que consiste en el número de denuncias ingresadas por los supuestos hechos punibles de secuestro y de desaparición forzosa, correspondiente al periodo 2019-2021. Sobre estos indicadores alternativos, en el Segundo Informe Nacional Voluntario se reportó un aumento del 75 % de la cantidad de denuncias por el hecho punible de secuestro y dieciocho denuncias por desaparición forzosa, en el periodo 2015-2019. Asimismo, se indicó que a 2020, el 13,6 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) se ejecutó para el ODS 16 (Comisión ODS Paraguay, 2021).

Los indicadores alternativos no son pertinentes para diagnosticar el fenómeno que pretende ser abordado por el indicador global, porque no refieren específicamente cuándo estos crímenes estarían victimizando a periodistas, defensores de derechos humanos o sindicalistas. Asimismo, tampoco los datos alternativos permiten distinguir si estos crímenes se tratan de denuncias actuales o históricas. Esto último es particularmente relevante en el caso de las desapariciones forzosas, donde las denuncias están principalmente relacionadas a casos de la dictadura de 1954-1989. Por lo tanto, los datos suministrados por el Paraguay tampoco sirven como indicadores proxy.

Los datos específicos para el indicador global, sin embargo, existen y están disponibles. De acuerdo a los registros de organizaciones gremiales y de derechos humanos, se denuncian 21 asesinatos de periodistas en el periodo post dictadura, de los cuales dos ocurrieron en los últimos doce meses (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Homicidios de periodistas relacionados al ejercicio de la libertad de expresión. Paraguay (1991-2023).

Nombre y apellido	Fecha	Función	Localidad	Departamento
Santiago Leguizamón Zaván	26/04/1991	Periodista de radio y diario	Pedro Juan Caballero	Amambay
Calixto Mendoza	02/03/1997	Locutor radial	Yby Ya'u	Concepción
Benito Román Jara	05/01/2000	Locutor radial	Yby Ya'u	Concepción
Salvador Medina	05/01/2001	Periodista de radio y diario	Capitán Bado	San Pedro
Yamila Cantero	06/07/2002	Periodista de radio y diario	Santa María	Misiones
Samuel Román	20/04/2004	Locutor radial	Capitán Bado	Amambay
Ángela Acosta	15/12/2006	Locutora radial	Mayor Otaño	Itapúa
Tito Palma	22/08/2007	Periodista radial	Mayor Otaño	Itapúa
Martín Ocampos	14/01/2009	Locutor radial	Hugua Ñandú	Concepción
Merardo Romero	03/03/2011	Periodista radial	Itakyry	Alto Paraná
Carlos Artaza	24/04/2013	Periodista y fotógrafo	Pedro Juan Caballero	Amambay
Marcelino Vázquez	06/12/2013	Periodista radial	Pedro Juan Caballero	Amambay
Fausto Gabriel Alcaraz	16/05/2014	Periodista radial	Pedro Juan Caballero	Amambay
Edgar Paulo Fernández	19/06/2014	Periodista radial	Belén	Concepción
Pablo Medina	16/10/2014	Corresponsal diario	Curuguaty	Canindeyú
Antonia Maribel Almada	16/10/2014	Corresponsal diario	Curuguaty	Canindeyú
Gerardo Servián	05/03/2015	Periodista radial	Pedro Juan Caballero	Amambay
Eduardo González	11/03/2017	Periodista radial	Carmen del Paraná	Itapúa
Leo Veras	12/02/2020	Periodista medios digitales	Pedro Juan Caballero	Amambay
Humberto Coronel	06/09/2022	Periodista radial	Pedro Juan Caballero	Amambay
Alexander Álvarez	14/02/2023	Periodista radial	Pedro Juan Caballero	Amambay

Fuente: Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP). Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

El asesinato de Santiago Leguizamón, director de Radio Mburukuja y corresponsal de la Red Privada de Comunicación en la ciudad de Pedro Juan Caballero, ocurrido en el año 1991, en fecha que se conmemora el Día del Periodista en Paraguay, fue el primero de una serie de asesinatos similares, uno ocurrido en la década de los noventa y el resto en el periodo 2000-2023.

En este contexto, el asesinato de Leguizamón y su posterior impunidad tuvieron el efecto de intimidar a los periodistas y, en cierta medida, de habilitar la posibilidad del asesinato como un recurso factible con que cuentan las organizaciones criminales que operan en el territorio para proteger sus intereses. La impunidad de este homicidio operó como una señal de tolerancia oficial hacia las organizaciones criminales involucradas que sirvió de aliciente para recurrir al asesinato en casos posteriores.

Esta situación es emblemática del fenómeno que la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denominó «zonas silenciadas» (2017: 54-63), es decir, aquellos territorios de alta peligrosidad para el ejercicio del periodismo. El fenómeno de las zonas silenciadas se da en lugares alejados de los grandes centros urbanos, zonas rurales o pequeñas localidades de frontera, donde la violencia ejercida contra periodistas por el crimen organizado, muchas veces en colusión con autoridades locales o regionales, logra imponer el silencio informativo. La violencia de las zonas silenciadas se ceba en contra de corresponsales o periodistas de pequeños medios locales que cubren la corrupción, el narcotráfico o el crimen organizado en sus contextos. Como consecuencia de esta labor quedan expuestos al fuego cruzado y se ven obligados a someterse a algún poder o huir del lugar, para salvar la vida, la integridad física o conservar la profesión. El perfil de las víctimas de las zonas silenciadas nos habla de trabajadores y trabajadoras de comunicación extremadamente vulnerables, que se desempeñan en medios que no cuentan con el apoyo o la vinculación de algún poder económico, que se encuentran precarizados en sus condiciones laborales, que viven en regiones o territorios subalternizados, sin institucionalidad estatal fuerte y con autoridades locales capturadas por la corrupción o el crimen organizado. Al verse obligados los periodistas a dejar de informar y guardar silencio sobre las noticias de relevancia local, las poblaciones dejan de tener acceso a canales para la expresión de sus demandas, necesidades o inquietudes y las noticias de fuente local dejan de circular. Así, el fenómeno de las zonas silenciadas afecta el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión, tanto por la censura que supone al trabajo de los periodistas, como por el menoscabo y vaciamiento del derecho de las comunidades afectadas a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sobre su propia realidad cotidiana. Estas condiciones de vulnerabilidad, aislamiento y subalternidad determinan, por otra parte, que las víctimas y sus familiares cuenten con pocas posibilidades de acceder a la justicia, a nivel doméstico y —aun con menores chances— a través de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Este patrón de violencia en contra de periodistas es un fenómeno que surgió en el período post dictatorial. Durante la dictadura, la violencia contra los periodistas se ejercía mediante otros procedimientos, ya sea a través de la clausura de medios de comunicación, la detención arbitraria de periodistas en virtud del estado de sitio y las golpizas en la detención (CIDH, 1987). Este patrón de violencia se modificó en la transición democrática, para dar lugar a las acciones judiciales de criminalización de la labor periodística, la adjudicación discriminatoria de frecuencias radioeléctricas, la obstrucción a las radios comunitarias y el hostigamiento a periodistas, incluido el asesinato (CIDH, 2001). La situación de riesgo para la labor periodística, en particular en las zonas silenciadas, se agravó a medida que se produjo el ascenso de las organizaciones criminales, principalmente el narcotráfico, la rápida captura de partidos políticos e instituciones estatales por parte de estas y la consolidación de un polo hegemónico de poder en el que se vinculan sectores de economía ilegal, redes de corrupción pública y esquemas de dominación política basadas en el prebendarismo.

La impunidad es el patrón generalizado en las investigaciones oficiales. Apenas en cuatro casos se han impuesto condenas penales. En una de las causas fue condenado una persona en grado de instigación, en las tres restantes se condenó al o los autores materiales del homicidio, sin que las investigaciones hayan formulado siquiera una hipótesis de investigación sobre los partícipes, en particular los funcionarios públicos o cargos de gobierno político que habrían estado involucrados en la instigación o el encubrimiento de los crímenes³⁵.

Luego del asesinato del periodista Pablo Medina y su asistente Antonia Almada, en 2014, el Estado paraguayo adoptó un protocolo policial de seguridad para periodistas en situación de alto riesgo, el cual se encuentra vigente desde 2017 (Resolución N° 538 de 22 de junio de 2017 de la Policía Nacional). El protocolo fue adoptado en consulta con las organizaciones gremiales de los trabajadores de la comunicación. Sin embargo, a pesar de este avance, persisten los casos de hostigamiento, amenazas, agresiones físicas y homicidios en contra de periodistas por parte de autoridades públicas y personeros de organizaciones criminales. Para 2022 se han reportado en una multinacional de televisión denuncias por acoso y coacción sexual en contra de mujeres periodistas, seguido de acciones de represalia contra las periodistas que denunciaron el hecho. La directora de un diario y un periodista fueron condenados a una pena pecuniaria ante una querrela por difamación promovida por una ex alta funcionaria de tributación (Díaz Esquivel y Duarte Franco, 2022).

Se observa que, en la aplicación de las medidas de seguridad previstas en el protocolo, el Estado no asume como una responsabilidad propia las obligaciones que se derivan de su deber de proteger a los periodistas en situación de riesgo. Para la implementación/activación del protocolo se conformó una mesa de trabajo interinstitucional que coordina actividades a través de medios electrónicos (grupo de WhatsApp). En los casos en los que se activó el protocolo, fueron los periodistas amenazados o sus familiares quienes tuvieron que cubrir los costos operativos de la custodia policial proveyendo, por ejemplo, de dinero para el combustible y otros emolumentos. Asimismo, se ha observado que no existe un proceso de institucionalización de los procedimientos de comunicación y adopción de medidas de seguridad dentro de la institución policial que asegure que el protocolo se aplique con eficacia. De igual modo, que no existe un cabal compromiso de las unidades policiales operativas en el terreno para el cumplimiento efectivo de las órdenes de protección que reciben de sus mandos superiores cuando el protocolo es activado. La reacción efectiva depende de la voluntad específica del operador que atiende el reclamo.

El último reporte de *Global Organized Criminal Index* (2023), ubica al Paraguay en el cuarto peor lugar en la escala de 193 países del mundo, segundo en Sudamérica y tercero en el continente, en la medición de la incidencia del crimen organizado y la capacidad del país para enfrentar a la criminalidad organizada. En cuanto al componente de la participación de la sociedad civil y del ejercicio de la libertad de expresión, el reporte indica que

35 Con una resolución judicial condenatoria han concluido los siguientes casos: a) Salvador Medina Velázquez, en el que el acusado Milciades Maylin, fue condenado a 25 años de prisión. El asesinato del periodista se dio como consecuencia de la denuncia permanente contra el tráfico de madera que operaba en forma impune en la zona; b) Marcelino Vázquez, director de una radio local, en el que fue condenado a doce años de prisión como único responsable material del hecho el sicario Edgar Giménez Duarte; c) Merardo Romero, periodista radial de Itakyry que dirigía un programa de contenido político vinculado a un movimiento interno del Partido Colorado, en cuya causa un Tribunal Penal de Ciudad del Este condenó en 2015 a dos sicarios —Ofelio José Pérez Paredes y Arnildo Enciso Borja— a la pena privativa de libertad de seis años. Los autores materiales habían involucrado en el hecho como instigador a un político local de la línea opositora al movimiento que patrocinaba el programa de la víctima, quien permanece impune; d) en el caso del asesinato de Pablo Medina y Antonia Almada, corresponsales del diario *ABC Color* en la ciudad de Curuguaty, un tribunal de apelaciones penal de Salto del Guairá confirmó en 2018 la condena de 39 años de prisión al político local Wilmar Acosta Marques, principal acusado en grado de instigación. En 2016, un Tribunal Penal condenó a la pena de cinco años de prisión a Arnaldo Cabrera, chofer de Acosta, por el delito de omisión de dar aviso sobre un hecho punible. Otros partícipes en grado de instigación, como Wilson Acosta Marques, se encuentran prófugos. La investigación tampoco ha avanzado hacia otros políticos regionales que habrían facilitado cobertura política a los Acosta.

continúan amenazas, ataques asesinatos de periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, lo que indica un deterioro de la libertad de expresión en los últimos años. Se observa como una estructura de riesgo la concentración en pocos individuos de los medios de comunicación y la precariedad en la que subsisten las estaciones de radio comunitarias. Por otra parte, los defensores de derechos humanos han enfrentado a un aumento de la estigmatización y la persecución judicial. Se señala el uso excesivo e innecesario de la fuerza por parte de la policía durante las protestas celebradas contra la gestión gubernamental de la pandemia de covid-19 y la corrupción asociada a ella. De igual modo, los grupos de derechos humanos son estigmatizados mediante acusaciones que los vinculan a una «agenda liberal internacional» y cancelados en la discusión pública.

Amnistía Internacional (2023), señaló como motivo de preocupación el procesamiento penal de varios estudiantes, acusados de haber prendido fuego a la sede del partido gobernante, en el marco de protestas sociales contra la mala gestión de los recursos destinados a abordar la pandemia de covid-19. Se denunció igualmente el procesamiento penal durante años de una estudiante encausada por haber participado en una protesta social en la universidad donde estudiaba. Se señaló la ausencia de un mecanismo concreto de protección para las personas que defendían los derechos humanos.

En particular, se encuentran en mayor situación de riesgo las personas que defienden derechos territoriales del campesinado, derechos ambientales y derechos del colectivo LGBTI. En 2022, han sido asesinados, en el contexto de las disputas territoriales y ambientales, tres defensores de derechos humanos (Global Witness, 2023). Desde 1989, 128 defensores del territorio campesino y defensores ambientales han sido asesinados o desaparecidos, en el contexto de disputas contra el acaparamiento de tierras y la denuncia de intoxicaciones con pesticidas utilizados en el modelo agroexportador de *commodities* genéticamente modificados (CODEHUPY, 2014; Irala, 2022).

En diciembre de 2022, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó la sentencia en el emblemático caso de Santiago Leguizamón. La Corte declaró responsable al Paraguay por violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de expresión y a la protección judicial, en perjuicio del periodista y su familia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

Se determinó en dicho caso que el Estado incumplió su deber de prevención, porque no adoptó medidas oportunas y necesarias de protección aún en conocimiento que Leguizamón era un periodista que estaba en riesgo debido a su labor investigativa. La Corte concluyó que el asesinato tuvo «un impacto individual en su derecho a la libertad de expresión, en cuanto le impidió seguir ejerciendo su labor periodística, relacionada con la denuncia de asuntos de gran interés público», pero, además, repercutió en una dimensión colectiva ya que la impunidad generó «un efecto amedrentador o disuasorio para el ejercicio de la libertad de expresión y ha impactado el rol de vigilancia pública de la prensa en Paraguay». Se dio por probado que la investigación oficial no cumplió con estándares de debida diligencia ni con el plazo razonable, ni se siguió una línea lógica de investigación. Hubo retrasos injustificados en las solicitudes de cooperación internacional dirigidas a Brasil, debido a que varios sospechosos eran nacionales y residentes en dicho país. Por último, declaró la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de la familia del periodista, por el sufrimiento y la aflicción generados por la impunidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

La Corte ordenó al Estado un conjunto de medidas en concepto de reparaciones, que incluyen la indemnización, las disculpas públicas, el establecimiento de un grupo especial independiente de investigación y varias medidas de memorialización.

Destaca, por otra parte, que la Corte ordenó dos importantes medidas como garantías de no repetición, lo que realmente significará un aporte para la protección del ejercicio del periodismo en contextos de riesgo, La primera de ellas es la adopción del Proyecto de ley «De protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos», que

se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores (Sistema de Información Legislativa – SILpy, 2023d). A su vez, hasta que se encuentre operativa la institucionalidad creada por este proyecto, el Estado deberá fortalecer el trabajo de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, asignando un presupuesto anual suficiente, que garantice su adecuado funcionamiento. A tal efecto, el Estado deberá establecer un fondo no inferior a USD 250.000, a ser administrado por la Mesa, destinado a la financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia a periodistas víctimas de violencia basada en el ejercicio de su profesión, así como a la adopción de medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de las y los periodistas que se encuentran sometidos a un riesgo especial por el desarrollo de su labor.

De ser adoptadas las medidas ordenadas por la Corte Interamericana, el Estado paraguayo podría avanzar con pasos importantes para mejorar la protección de periodistas en situación de riesgo y, con ello, ampliar los estándares efectivos de goce de la libertad de expresión en el país.

Valoración - Indicador 16.10.1	
Amenazado	■

Indicador 16.10.2. Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

Paraguay reporta sobre este indicador global, presentando un índice de 7,6 en el estado de adopción y aplicación de garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso público a la información, para el periodo 2020 y 2021.

El Estado paraguayo ha adoptado un marco legislativo y reglamentario de acceso a la información pública, a través de la Ley N° 5282/2014, el Decreto N° 4064/2015 que reglamenta dicha ley, y la Acordada N° 1005 de 21 de septiembre de 2015 de la Corte Suprema de Justicia, que reglamenta el artículo 23 de la Ley 5282/2014, relativo a la vía de reclamo judicial en caso de denegación expresa o tácita de acceso a la información. En aplicación de estas leyes, el Estado paraguayo creó y mantiene en servicio un portal de acceso a la información pública disponible en la web <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/>, a través de la cual cualquier persona puede generar un perfil personal y solicitar información pública a los organismos del Estado.

El propio sistema arroja datos estadísticos de uso de la herramienta en tiempo real. Sobre un total de 70.824 solicitudes efectuadas desde su puesta en funcionamiento hasta septiembre de 2023, un 73,8 % de solicitudes fueron respondidas dentro del plazo y un 8,4 % de solicitudes no fueron respondidas. Asimismo, sobre un universo de 3.135 solicitudes evaluadas, se obtuvo un 68,6 % de satisfacción, versus 31,4 % que consideró la respuesta no satisfactoria.

El Comité de Derechos Humanos (2019) reconoció la implementación de estas normas como avances para garantizar el derecho de acceso a la información, pero lamentó la falta de un órgano regulador independiente para supervisar su aplicación, ya que el ente responsable de su implementación es el propio Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia.

Aunque se han dado avances en materia de transparencia gubernamental, persisten áreas del quehacer gubernamental sobre los que todavía se proyectan conos de sombra que impiden el escrutinio público. La Sociedad de Comunicadores del Paraguay (SCP), una organización de derechos humanos que agrupa a periodistas, cuya estrategia de acción ha sido la de desarrollar acciones de litigio estratégico en torno a casos de denegación de acceso a la información pública, ha demostrado y denunciado la existencia

de estas zonas de opacidad. A través de los canales previstos en las leyes, solicitaron acceso a la información pública relativa a la agenda y orden del día del Consejo de Administración de la Entidad Binacional Itaipú y sobre el uso de los fondos sociales que la administración de la hidroeléctrica entrega. La solicitud fue denegada y finalmente rechazada por la justicia paraguaya, argumentando que, debido a la naturaleza binacional de la Entidad, la información solicitada era una copropiedad entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil, en virtud del Tratado de Itaipú de 1973, y que no se contaba con la autorización del Brasil para hacer pública dicha información. El caso se encuentra actualmente ante la CIDH.

Valoración - Indicador 16.10.2	
Insuficiente	➔

META 16.a. Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Indicador 16.a.1. Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.

Paraguay no ha definido indicadores nacionales alternativos para este punto. Tampoco se ha informado sobre avances de cumplimiento al respecto en el Segundo Informe Nacional Voluntario (Comisión ODS Paraguay, 2021).

La Defensoría del Pueblo del Paraguay fue creada por la Constitución de la República de 1992. Se define a esta institución como «comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva» (CN, Art. 276). También establece que el Defensor del Pueblo «no podrá formar parte de ningún poder del Estado ni ejercer actividad político partidaria alguna» (CN, Art. 278).

En marzo de 2019, el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés)³⁶ otorgó el estatus B a la Defensoría del Pueblo del Paraguay, lo que significa que la institución no guarda plena conformidad con los Principios de París³⁷. La calificación negativa se debió a la evaluación desfavorable de un conjunto de factores: el proceso de designación del titular no es lo suficientemente amplio y transparente, el proceso de remoción no es independiente ni objetivo, la entidad no tiene un nivel razonable de financiación, no ejerce el mandato de alentar la ratificación de tratados de derechos humanos y no interactúa con los sistemas de protección internacional de derechos humanos presentando informes y/o comunicaciones, apoyando o participando de las misiones de los procedimientos públicos especiales y supervisando o promoviendo el cumplimiento de recomendaciones internacionales, entre otras recomendaciones (GANHRI, 2019: 10-14).

Otras instancias del sistema internacional de protección de derechos humanos se han pronunciado en igual línea. El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señaló su preocupación ya que la institución no se encuentra

³⁶ Es una instancia internacional, conformada por las defensorías del pueblo del mundo, que certifica que las instituciones cumplen estándares básicos de independencia y funcionalidad.

³⁷ Los Principios de París son un conjunto de directrices relativas al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, compilan los mejores estándares de la comunidad internacional relacionados a la independencia y funcionalidad de las Defensorías del Pueblo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1994).

en conformidad con los Principios de París y por el alcance limitado de su mandato «en lo que se refiere al examen y formulación de recomendaciones sobre las denuncias presentadas por mujeres por la violación de su derecho humano a la igualdad entre los géneros», recomendando el pleno cumplimiento de los Principios, así como el fortalecimiento institucional para que su mandato incluya «la eliminación de todas las formas y los motivos de discriminación» (2017: 4-5).

El Comité de Derechos Humanos señaló similares motivos de preocupación y recomendó al Estado paraguayo:

formalizar y aplicar un proceso de selección y nombramiento claro, transparente y participativo; proporcionar los recursos financieros y humanos suficientes para que pueda desempeñar su mandato; y aumentar su cooperación con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos (2019: 2-3).

Durante el Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, varios Estados recomendaron al Paraguay establecer un procedimiento transparente y participativo para la elección del Defensor del Pueblo que garantice el pluralismo, la independencia y la selección basada en una trayectoria en la defensa de los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2021). Recientemente, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2022) efectuó recomendaciones en el mismo sentido.

Un informe reciente de CODEHUPY (2022) señaló que es un consenso que la Defensoría del Pueblo del Paraguay no cumple con su misión constitucional y no es independiente de la estructura partidaria y política del Gobierno al que debe controlar. Se identificaron tres principales problemas institucionales: falta de independencia política, especialmente en lo que se refiere a la designación del Defensor del Pueblo; distorsiones de la misión y mandato; y cuestiones relacionadas con la gestión de sus recursos.

La falta de independencia política se origina en un proceso de selección poco transparente, basado en lealtades políticas. Un elemento clave de esta distorsión es la inexistencia deliberada de regulaciones, lo que hace que el proceso sea vulnerable a la colusión. Además, los requisitos de idoneidad son prácticamente inexistentes. Las tendencias observadas hasta ahora en los procesos de selección se han caracterizado por la imposición de candidaturas de cuadros del partido de gobierno, a través de la hegemonía que el mismo mantiene en ambas cámaras del Poder Legislativo, donde ocurre el proceso de selección.

En lo relativo a las distorsiones de la misión, el informe señala que, si bien la Constitución es clara al señalar que la entidad no tiene funciones administrativas ni judiciales, en la práctica, la oficina cumple mayormente funciones administrativas que terminan solapándose con otras entidades del Poder Ejecutivo, perdiendo así su misión constitucional de control y contrapoder.

Para la superación de estas situaciones, es prioritario regular el proceso de selección de las personas titulares al cargo, la experiencia en la defensa de los derechos humanos y reputación intachable. Asimismo, es necesario que se institucionalice la participación y control independiente de las organizaciones de defensa de los derechos humanos en el proceso.

La Defensoría del Pueblo debe ser evaluada nuevamente por el Subcomité de Acreditación del GANHRI en 2024. Sin estas modificaciones, es previsible que la institución vuelva a ser calificada con el estatus B. La falta de pluralidad política en las cámaras legislativas, lleva a suponer que este indicador no será alcanzado en el mediano plazo.

Valoración - Indicador 16.a.1	
Retroceso	⬇️

META 16.b. Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Indicador 16.b.1. Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Paraguay no presenta información con respecto al indicador global en este punto. Tampoco ha construido un indicador alternativo. No se ha reportado sobre este aspecto en el Segundo Informe Nacional Voluntario (Comisión ODS Paraguay, 2021).

Recurriendo a datos de fuente alternativa, la información más aproximada a este indicador da cuenta que en Paraguay, en una encuesta reciente, un 22 % de la muestra se consideró que forma parte de un grupo que es discriminado en el país. La frecuencia de reporte de discriminación no presenta variaciones muy significativas respecto del sexo de la persona informante, pero sí se observa que existe una mayor frecuencia de discriminación a medida que se envejece, con trece puntos porcentuales de diferencia entre el decil más joven (15 a 25 años) y el segmento de mayores de sesenta años (Corporación Latinobarómetro, 2021).

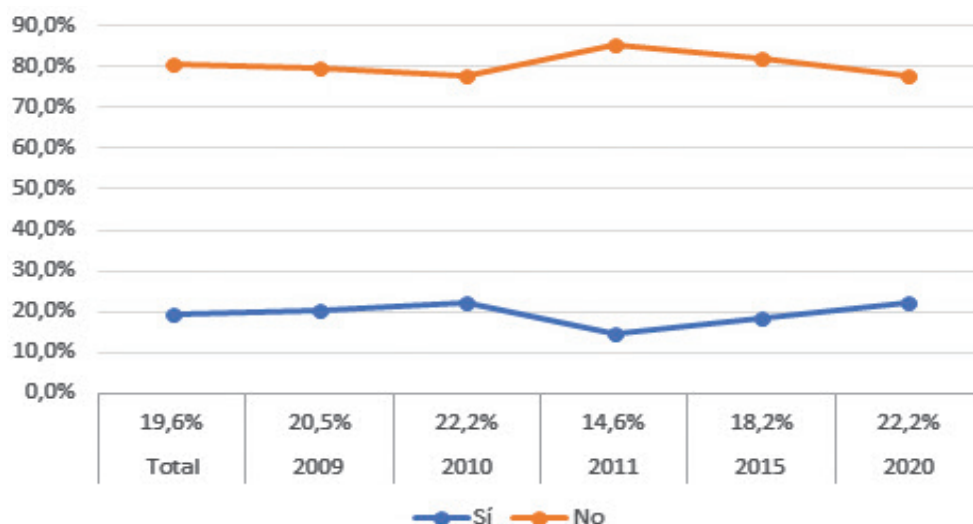
Cuadro 6. ¿Se describiría Ud. como parte de un grupo que es discriminado en Paraguay o no?

	Total	Sexo		Edad			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Sí	22,0	23,7	20,3	17,3	22,9	22,0	30,3
No	76,9	74,8	79,0	81,4	76,7	76,8	67,6
No contesta	1,1	1,5	0,7	1,2	0,5	1,2	2,1
(N)	(1.200)	(599)	(601)	(323)	(407)	(328)	(142)

Fuente: Latinobarómetro 2020. Paraguay. Estudio n° LAT-2020, v1_0.

Esta proporción de reporte ha registrado pocas variaciones significativas en las últimas cinco encuestas de la fuente, desde 2009 hasta ahora. Asimismo, el promedio nacional coincide con el promedio de la región latinoamericana, que en la última encuesta tuvo un 21 % de reporte.

Gráfico 1 ¿Se describiría Ud. como parte de un grupo que es discriminado en Paraguay o no? Evolución histórica 2009-2020.



Fuente: Latinobarómetro. 2009; 2010; 2011; 2015 y 2020.

De acuerdo a la misma fuente, los dos colectivos identificados como los más discriminados en el país son los pobres (un 35,4 % de reporte) y los pueblos indígenas (18,8 %). En este punto, el promedio de reporte nacional también coincide, parcialmente, con el reporte regional. Según los latinoamericanos y latinoamericanas, los dos grupos más discriminados son los pobres y los indígenas, pero el promedio de reporte es sensiblemente inferior al paraguayo: 23 % y 9 %, respectivamente.

Resulta muy desafiante poder interpretar lo que en la construcción del imaginario social implica ser víctima de un acto de discriminación por ser o parecer pobre. La pobreza se inscribe en el campo de la desigualdad social, que requiere políticas de redistribución, en tanto que la discriminación, como negación de la diferencia, exige políticas de reconocimiento, lo que ha contribuido a la escasa consideración de la experiencia discriminatoria de la condición de pobreza. Es probable que la discriminación por pobreza, esconda en realidad la experiencia de la interseccionalidad, en la que la exclusión económica y social opera como un factor que agrava o profundiza la discriminación estructural que sufren determinadas colectividades (Bareiro, 2005).

Al igual que en la región, la desigualdad es un factor que atraviesa la experiencia de individuos y colectividades. Las peores desigualdades identificadas por los paraguayos y paraguayas son las oportunidades en la educación, el acceso a la salud, las oportunidades de trabajo y la igualdad ante la justicia (Corporación Latinobarómetro, 2021). Más de un 80 % considera que los paraguayos y paraguayas no son iguales ante la ley.

Cuadro 7. ¿Diría que los paraguayos/as son iguales ante la ley?

	Total	Sexo		Edad			
		Hombre	Mujer	15-25	26-40	41-60	61 y más
Mucho	3,8	3,8	3,8	4,0	4,4	2,7	4,2
Bastante	9,1	9,0	9,2	7,1	9,1	10,4	10,6
Poco	41,9	42,4	41,4	50,5	43,2	36,3	31,7
Nada	43,5	43,7	43,3	36,5	42,0	49,7	49,3
No contesta	1,7	1,0	2,3	1,9	1,2	0,9	4,2
(N)	(1.200)	0(599)	(601)	(323)	(407)	(328)	(142)

Fuente: Latinobarómetro 2020. Paraguay. Estudio n° LAT-2020, v1_0.

A pesar de que la sociedad se identifica a sí misma cruzada por discriminaciones y desigualdades intolerables, y que las mismas forman el centro mismo de la organización social y política, han sido escasas e inefectivas las medidas oficiales encaminadas a reforzar la protección de las personas ante las discriminaciones.

Paraguay nunca adoptó una legislación contra toda forma de discriminación que sea comprensiva de todas las categorías protegidas. En el año 2014, un proyecto de ley sobre el tema fue rechazado en la Cámara de Senadores (SILpy, 2023a). En el diario de sesiones se puede apreciar que el motivo subyacente para rechazar el proyecto fue la resistencia a impulsar una reconfiguración de la institucionalidad estatal hacia modelos más inclusivos y sensitivos a la diversidad, que se articuló a través de estrategias de desinformación que apelaron a discursos de odio y a narrativas antiderechos, en particular contra el colectivo LGTBIQ+ (SILpy, 2023b). Un nuevo proyecto fue presentado en 2015, pero el mismo se encuentra sin tratamiento legislativo desde noviembre de 2016 (SILpy, 2023c), bloqueado por la acción de grupos de presión vinculados al fundamentalismo religioso y sectores políticos, entre ellos, el partido mayoritario de gobierno.

Paraguay nunca cumplió con los compromisos internacionales asumidos para poner en vigor una legislación comprensiva contra toda forma de discriminación, medida recomendada reiteradas veces por diversas instancias del sistema internacional de protección de derechos humanos tales como el Comité de Derechos Humanos (2013, 2019), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2013, 2023), el Comité

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015), el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2017) y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2021). En particular se ha enfatizado que la protección contra la discriminación abarque entre los motivos prohibidos la orientación sexual e identidad de género, así como la prohibición de la discriminación a personas con discapacidad, que incluya explícitamente la denegación de ajustes razonables como una de estas formas de discriminación.

En un sentido contrario, en los últimos años se han adoptado decisiones profundamente regresivas y discriminatorias, que suponen graves retrocesos en materia de derechos humanos. Esta regresión autoritaria se justifica mediante la circulación de una narrativa antiderechos que alimenta un clima cada vez más agresivo de intolerancia hacia el colectivo LGTBQ+, ligado a la difusión de discursos de odio por parte de líderes políticos y religiosos, así como a la instrumentalización de temas LGTBQ+ por parte de políticos con fines electoralistas. Mediante la articulación de agendas entre sectores políticos retrógrados y grupos religiosos fundamentalistas, se han logrado destruir avances en diversos campos, así como se han impuesto medidas regresivas en varios temas urgentes de igualdad y derechos.

Como correlato de ello, diversas agencias del Estado asumen como una posición de carácter oficial una postura contraria a lo que denominan la «teoría o ideología de género». Esta categoría conceptual es usada para unificar e identificar a las corrientes y grupos que rechazan el reconocimiento de derechos al colectivo LGTBI o avances en materia de igualdad entre hombres y mujeres y, tras estas banderas, atacar políticas públicas de inclusión.

Por ejemplo, en 2017 estos grupos de presión vinculados al fundamentalismo religioso lograron que el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) prohibiera el enfoque de género en el sistema educativo y ordenara el retiro de un material pedagógico para docentes sobre educación integral para la sexualidad en 2019, una medida notoriamente perjudicial, tomando en cuenta las alarmantes cifras de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y la maternidad forzada de niñas en Paraguay (Amnistía Internacional, 2021). Por otra parte, el MEC propició y financió con recursos públicos a algunas entidades religiosas para que impartieran en el sistema educativo público cursos a docentes y alumnos sobre sexualidad, ITSs y VIH/SIDA, embarazo adolescente, abuso sexual, depresión, *bullying*, *cutting* y suicidio, con contenidos basados en dogmas de carácter religioso y no en evidencia científica, promoviendo contenidos discriminatorios y técnicas que desconocen la propia normativa del Estado en la materia (El Surtidor, 2019).

En 2021, grupos fundamentalistas evangélicos y católicos lograron dejar sin efecto el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNA) 2019-2024, un instrumento de gestión de la Política Nacional de Niñez adecuado a los compromisos internacionales y elaborado de manera participativa y protagónica con niños, niñas y adolescentes. Los grupos antiderechos lograron imponer una narrativa de odio hacia el colectivo LGTBQ+ y una campaña de desinformación hacia el contenido del Plan. Tras su acción, estos grupos lograron cooptar la conformación de la comisión redactora del PNA (Cáceres Gasparri et al., 2021).

En octubre de 2022, se promovió una multitudinaria marcha de odio contra el colectivo LGTBI, con foco en el rechazo a una política educativa, de la que participaron autoridades estatales. El actual presidente del mayoritario partido de gobierno otorgó licencia pagada a los trabajadores de sus empresas para que pudieran asistir a la manifestación. Igual medida adoptaron las autoridades de otros organismos del Estado, como el intendente municipal de Asunción y el gobernador del departamento del Alto Paraná. Como resultado de la acción, los grupos lograron impedir la aprobación de la política pública (Corvalán, 2022).

Esta posición del Estado también se traduce en acciones concretas en su política multilateral de derechos humanos. En 2022, la Cancillería comunicó mediante una circular

dirigida a sus agentes diplomáticos la directiva de evitar «terminologías [...] que no gozan de una definición universalmente aceptada», promoviendo su substitución o, en caso de que no se tenga apoyo para ello, dejando constancia de reservas mediante notas al pie de los documentos finalmente aprobados. Entre los términos a ser evitados se mencionan «diversidad», «interseccionalidad», «derechos sexuales y reproductivos» y «plena autonomía». La circular especifica que, con respecto a los conceptos «identidad de género» y «orientación sexual», el Estado parte debe formular reservas y declaraciones en los documentos multilaterales que señalen que «El Gobierno del Paraguay interpreta que el concepto “género” se refiere a los sexos masculino y femenino, y con ese alcance ha sido incorporado en sus documentos nacionales» (Circular N° 005/2022 del 1 de noviembre de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores) (ABC Color, 2022).

En 2020, la Cámara de Diputados adoptó una declaración a través de la cual se instó al Ministerio de Relaciones Exteriores a crear y liderar un *core group* de Estados que promuevan la visión «provida y profamilia» en los organismos multilaterales, en particular la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas, de manera a confrontar a los «*core groups* que buscan fomentar políticas y legislaciones, en los estados miembros, que vulneren los derechos a la vida y la familia» (ver Declaración N° 429 de 26 de agosto de 2020 de la Cámara de Diputados) (SILpy, 2023e).

En atención a esta política, el Estado no ha firmado ni ha ratificado importantes instrumentos de derecho internacional de derechos humanos celebrados en el ámbito regional, tales como la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). La razón de la no adhesión a este instrumento radica en el hecho que el mismo abarca explícitamente la protección por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género. Asimismo, es una política constante del Estado parte, al menos desde 2013, la de plantear reservas a determinadas secciones de resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), para oponerse a la igualdad de derechos de las mujeres o relativas a la prevención de la discriminación y violencia contra personas LGTBI.

En síntesis, el Paraguay no podrá hacer realidad la consigna de no dejar a nadie atrás, mientras siga sin dismantelar las profundas visiones y prácticas institucionales que propician las discriminaciones que lo marcan.

Valoración - Indicador 16.b.1	
Retroceso	↩

Bibliografía

- ABC Color (2 de noviembre de 2022). «Palabras relacionadas al género que los diplomáticos paraguayos deben evitar». ABC Color. <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/11/02/los-palabras-sobre-genero-que-diplomaticos-paraguayos-deben-evitar/>
- Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) (2019). *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación, Ginebra, 11 a 15 de marzo de 2019*. GANHRI.
- Amnistía Internacional (2021). *Son #NiñasNoMadres. Medidas para poner fin a la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y a la maternidad forzada de niñas en Paraguay*. Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional (2023). *Informe 2022/23 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*. Amnistía Internacional.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1994). *Resolución 48/134 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994)*.
- Banco Mundial (2010). *Crime and Violence in Central America. Volume II*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (2023). «Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - Paraguay» [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=PY>
- Bareiro, L. (2005). Mboriahu memby. «De la discriminación por ser pobre». En: L. Bareiro (Comp.),

Discriminación(es). Debate teórico paraguayo y legislación comparada (pp. 187-198). Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Cáceres Gasparri, S., Giralá, A., Morel Burgos, L. y Martínez Aldana, A. (2021). «Profundización de las desigualdades y los retos históricos del Estado paraguayo con niñas, niños y adolescentes en contexto de pandemia». En CODEHUPY (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (pp. 495-522). CODEHUPY.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). «Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad» [en línea] <https://consensomontevideo.cepal.org/es/node/83>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1987). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay* (OEA/Ser. L/V/II.71, Doc. 19 rev. 1).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2001). *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay* (OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2017). *Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (Doc. OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17).

Comité contra la Tortura (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CAT/C/PRY/CO/7).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Paraguay* (Doc. ONU E/C.12/PRY/CO/4).

Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay* (Doc. ONU CCPR/C/PRY/CO/3).

Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Paraguay* (Doc. ONU CCPR/C/PRY/CO/4).

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2022). *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CMW/C/PRY/CO/2).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CEDAW/C/PRY/CO/7).

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2013). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay* (Doc. ONU CRPD/C/PRY/CO/1).

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2023). *Observaciones finales sobre el segundo y tercer informe del Paraguay* (Doc. ONU CRPD/C/PRY/CO/2-3).

Constitución de la República del Paraguay (CN). Convención Nacional Constituyente 1992 [en línea] <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

Consejo de Derechos Humanos (2021). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/48/9).

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (2021). *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte (22 al 26 de febrero de 2021). Informe final*. CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (2022). *Defender a Pueblo. ¿Qué hacer para recuperar la institucionalidad del ombudsman?* CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (2014). *Informe Chokokue 1989 – 2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. CODEHUPY.

Corporación Latinobarómetro (2021). *Adiós a Macondo. Informe 2021*. Corporación Latinobarómetro.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). Caso Leguizamón Zaván y Otros vs Paraguay. Sentencia de 15 de noviembre de 2022 (Fondo, Reparaciones y Costas) [en línea] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_473_esp.pdf

Corvalán, R. (2022). «“Ideología de género” y porvenir de la Transformación Educativa». En CODEHUPY (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (pp. 203-212), CODEHUPY.

Díaz Esquivel, N. y Duarte Franco, L. (2022). «Crímenes, acoso sexual y sus efectos en el ejercicio del trabajo periodístico». En CODEHUPY (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (pp. 277-290), CODEHUPY.

El Surtidor (2019). «La ONG evangélica que se mete con tus hijos usando dinero del Estado» [en línea] <https://elsurti.com/oligarquia/reportaje/2020/08/05/la-ong-evangelica-que-se-mete-con-tus-hijos-usando-dinero-del-estado/>






Galeano, J., Leguizamón Morra, D. y Valiente, H. (2015). «Encarcelamiento masivo y Estado punitivo». En López, M. y Taboada, V. (coord.), *Violencia(s). Reflexiones sobre sus diversas formas en Paraguay* (pp. 155-175). Sociodata y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP).

Global Witness (2023). *Siempre en pie. Personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática*. Global Witness.

- Hernández Bringas, H. (2021). Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados. *Notas de Población* (113), 119-144.
- Insight Crime (2021, 26 de febrero). «Paraguay ante una criminalidad en evolución y la corrupción persistente» [en línea] <https://insightcrime.org/es/noticias/paraguay-criminalidad-evolucion-corrupcion-persistente/>
- Insight Crime (2021, 26 de febrero). «Crimen fronterizo: El Triángulo Norte y la Triple Frontera del Cono Sur. Mapa interactivo» [en línea] <https://es.insightcrime.org/indepth/nt-tba/mapeo/>
- Irala, A. (2022). «Acciones represivas contra campesinos/as e indígenas». En Palau, M. (coord.), *Con la soja al cuello* (pp. 90-93). Base Investigaciones Sociales.
- Leguizamón Morra, D. (2022). «A punto de estallar, el Estado sigue tirando leña al fuego». En CODEHUPY (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2022* (pp. 301-312). CODEHUPY.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2017). *Derecho a la salud en ámbitos de intervención del MNP. ¿Garantía o Vulneración?* Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2018a). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2018*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2018b). *Pabellón la bronca. Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay*. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2019a). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2019*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2019b). *Sed de derechos. Acceso al agua potable en instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay*. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2020). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2020*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2021). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2021*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2022). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2022*. MNP.
- Mendonça, J. C. (2015). *Dictamen Análisis Constitucional Ley 5036/13. Investigación jurídica sobre la inconstitucionalidad de la modificación de los artículos 2, 3 y 56 de la ley N° 1337/1999 de Defensa y Seguridad Interna*. Serpaj-Paraguay.
- Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior (2021). *Boletín estadístico*. Ministerio del Interior.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD.
- Schwab, K. (editor) (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. World Economic Forum.
- Sistema de Información Legislativa – SILpy (2023a). Proyecto de Ley «Contra toda forma de discriminación», presentado por los senadores Miguel Abdón Saguier y Carlos Filizzola [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/1163>
- Sistema de Información Legislativa – SILpy (2023b). Cámara de Senadores, Sesión ordinaria de 13 de noviembre de 2014 [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/sesion/100893>
- Sistema de Información Legislativa – SILpy (2023c). Proyecto de Ley «Contra toda forma de discriminación», presentado por los senadores Carlos Filizzola, Miguel Abdón Saguier, Adolfo Ferreiro y Blanca Fonseca [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/1163>
- Sistema de Información Legislativa – SILpy (2023d). Proyecto de ley «De protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos», presentado por los senadores Blas Lanzoni Achinelli, José Gregorio Ledesma Narváez y Gilberto Antonio Apuril Santiviago, de fecha 26 de abril de 2023 [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/128109>
- Sistema de Información Legislativa – SILpy (2023e). «Insta al Ministerio de Relaciones Exteriores a proponer y liderar un core group pro vida y pro familia, a patrocinar una declaración sobre derechos parentales, presentado por el diputado Raúl Latorre» [en línea] <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121879>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2019). *Global Study on Homicide 2019*. UNODC.
- Valiente, H. (2020). «Pandemia de garrotazos». En CODEHUPY (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (pp. 477-492), CODEHUPY.
- Walmsley, R. (2020). *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*. Institute for Crime & Justice Policy Research at Birkbeck, University of London.

ODS de la Agenda 2030 Valoración de Metas-Indicadores

ODS	Meta	Indicador	Valoración
ODS 2: Hambre cero	META 2.1.	Indicador 2.1.2	1
	META 2.2	Indicador 2.2.1	1
		Indicador 2.2.2	3
	META 2.3.	Indicador 2.3.1	1
	META 2.4	Indicador 2.4.1	1
	META 2.b	Indicador 2.b.1	2
ODS 5: Igualdad de género	META 5.2.	Indicador 5.2.1	1
		Indicador 5.2.2	2
	META 5.5	Indicador 5.5.1	3
		Indicador 5.5.2	4
ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico	META 8.1	Indicador 8.1.1	1
	META 8.2	Indicador 8.2.1	1
	META 8.3	Indicador 8.3.1	1
	META 8.5	Indicador 8.5.2	3
	META 8.6	Indicador 8.6.1	2
ODS 12: Producción y consumo responsable	META 12.3	Indicador 12.3.1	s.d.
	META 12.7	Indicador 12.7.1	3
ODS 13: Acción por el clima	META 13.1	Indicador 13.1.1	s.d.
		Indicador 13.1.2	2
		Indicador 13.1.3	3
	META 13.2	Indicador 13.2.1	2
		Indicador 13.2.2	3
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	META 15.1.	Indicador 15.1.1	2
		Indicador 15.1.2	2
	META 15.2	Indicador 15.2.1	2
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	META 16.1	Indicador 16.1.1	2
	META 16.3	Indicador 16.3.2	2
	META 16.10	Indicador 16.10.1	2
		Indicador 16.10.2	4
	META 16.a	Indicador 16.a.1	1
	META 16.b	Indicador 16.b.1	1

Retroceso	1		Cuando las políticas o acciones correspondientes fueron interrumpidas, modificadas negativamente o sufrieron agotamiento presupuestario.
Amenazado	2		Cuando, aunque no haya retroceso, la meta está en riesgo, por acciones o inacciones cuyas repercusiones comprometan su consecución.
Estancado	3		Cuando no hubo indicios de avance o regresión estadísticamente significativa.
Insuficiente	4		Cuando la meta presenta menos desarrollo del necesario para su efectiva implementación.
Suficiente	5		Cuando se está implementando con posibilidades de alcanzarse al final de la Agenda 2030.
Sin datos que permitan valoración	s.d.		

